Wahlpflicht und Stimmzwang

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät – Rechtswissenschaftliche Abteilung –
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Friedrich Arnold
aus **Lauterbach** in Wttbg.

1929

Graphische Werkstätte, Gatzer & Hahn, Schramberg (Württ.)

Referent: Professor Dr. H. Pohl

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern!

Literatur.

Altamira, Rafael: Obras Completas Collection de Textos para el Estudio de la Historia y de las Instituciones de America. Madrid 1926.

Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Frhr. v. Freytagh-Loringhoven, Axel: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Geffcken, Heinrich: Die Wahlpflicht in der Zeitschrift für Politik. Bd. II. 1909.

Herrfurth, Ernst Ludwig: Reichstagswahlrecht und Wahlpflicht in der Deutschen Juristen-Zeitung. Band I. 1896.

v. Hippel, Ernst: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914 im Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. XV. 1927.

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 3. Aufl. Tübingen 1919.

Jellinek, Walter: Die deutschen Landtagswahlgesetze. Berlin 1926.

Kahl, Wilhelm: Die Wahlpflicht in der Deutschen Juristenzeitung. 1923, 28. Jahrgang.

Kleinwächter, Friedrich: Die Wahlpflicht in Oesterreich im Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie Bd. 2. 1908/09.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 5. Auflage, Tübingen 1911.

Die Reform des Wahlrechts in Belgien, in der Deutschen Juristen-Zeitung Bd. I. 1896.

Mayer, Otto: Das Deutsche Verwaltungsrecht, 3. Auflage. München 1924.

Pölitz, Karl Heinrich Ludwig: Die europäischen Verfassungen. Leipzig 1833.

Specht, Fritz, und Schwabe, Paul: Reichstagswahlen von 1867 bis 1903, Berlin 1904.

Spira, Emil: Die Wahlpflicht. Oeffentlich-rechtliche Studie. Wien 1909.

Stier-Somlo, Fritz: Vom parlamentarischen Wahlrecht in den Kulturstaaten der Welt. Berlin 1918.

Stoerk, Felix: Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.

Triepel, Heinrich: Wahlrecht und Wahlpflicht. Vortrag, gehalten in der Gehe-Stiftung zu Dresden am 17. März 1900. Dresden 1900.

Besprechungen über Emil Spira „die Wahlpflicht" in der Zeitschrift für Politik, Bd. IV. 1911.

Vutkovich, Alexander: Wahlpflicht. Politische Studie. Preßburg 1906.

Zachariä, Heinrich Albert: Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart. Göttingen 1855.

Inhalt.

I. Der Ursprung des Wahlpflichtgedankens und seine Geschichte in Frankreich und Deutschland.

II. Wahlpflichtbestrebungen in einzelnen nichtdeutschen Ländern.

III. Die Versuche zur Rechtfertigung der Wahlpflicht und ihre Schwächen.

IV. Erfahrungen mit der Wahlpflicht und die Verwertung für deutsche Verhältnisse.

Schluß.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548004_0053

I.

Der Ursprung des Wahlpflichtgedankens und seine Geschichte in Frankreich und Deutschland.

Der Wahlpflichtgedanke stellt kein neues Problem, er ist so alt wie das parlamentarische Wahlrecht selbst. Wir können ihn bis in die Zeit der französischen Revolution zurückverfolgen.

Am 24. Januar 1789 berief König Ludwig XVI. die Reichsstände nach Versailles. Eine doppelte Aufforderung richtete er an sein Volk: Einmal, Abgeordnete zu wählen, und zwar 600 aus dem dritten Stand und je 300 aus den beiden ersten Ständen, sodann in den sogen. „cahiers" alle „plaintes, doléances et demandes" der Wähler, wie sie auch schon in früheren Zeiten den Gewählten mitgegeben wurden, freimütig ihm, dem König selbst, zur Kenntnis zu bringen.

In diesen „cahiers" aber beschränkte man sich nicht auf Klagen, Beschwerden und Gesuche; sie enthielten vielmehr auch Verbesserungsvorschläge, ja sogar ganze Verfassungsentwürfe. Im „Cahier der Gemeinde Aurons in der Sénéchaussée von Aix" tritt uns zum ersten Male die Idee der Wahlpflicht entgegen. Gab auch die französische Revolution der Anregung des Cahiers d'Aurons keine weitere Folge, so fand der Wahlpflichtgedanke doch in den Verfassungen einiger napoleonischer Staatsschöpfungen auf nichtfranzösischem Boden Anerkennung. Er teilte in diesen Staaten von vorübergehendem Bestand das Schicksal dieser Staaten.

Aber in Frankreich[1]) selbst kam der Gedanke der Wahlpflicht bis auf den heutigen Tag nicht zur Ruhe.

[1]) Vutkovich S. 9 ff.

Schon Pétion, einer der Führer der französischen Revolution, führte in der Nationalversammlung vom 27. Mai 1791 Klage darüber, daß von den Wählern kaum ein Fünftel oder ein Sechstel an der Wahlurne erscheine. Gaben doch von 5 Millionen Wahlberechtigten im dritten Jahre nach der Revolution nur eine Million 100 Tausend ihre Stimme ab.

Erst im Jahre 1848 nahm man den Gedanken des Cahiers d'Aurons wieder auf. Dreimal wurde der Antrag auf Einführung der Stimmpflicht in der Nationalversammlung der Jahre 1848/50 gestellt. Zuerst griff der Abgeordnete Etienne am 28. September 1848 die Idee wieder auf und legte gelegentlich der Beratung der Verfassung einen entsprechenden Antrag vor, der jedoch bis zur Verhandlung des Wahlgesetzes zurückgestellt wurde. Im Februar 1849 trat L'Espinasse mit einem neuen Antrag hervor, indem er die Anregung Etiennes noch erweiterte und die Wahlpflicht nicht nur als Prinzip empfahl, sondern forderte, daß für unentschuldigte Wahlenthaltung eine Strafe festgesetzt werde. Ein Jahr später wurde der wiederholte Antrag zum dritten Male abgelehnt, ohne daß man für ihn auch nur irgend einen Achtungserfolg hätte buchen können.

Erst am 28. Juni 1871, in der Frühzeit der dritten Republik, tauchte die Wahlpflichtfrage wieder auf und zwar in einem von den Deputierten Tallon und Fournier in der Nationalversammlung gestellten Antrage. Darin wurde als Strafe eine Wahlrechtsentziehung auf drei Monate bis zu zwei Jahren für diejenigen festgesetzt, die sich der Abstimmung enthalten.

Noch weiter ging der Entwurf des Marquis de Castellane vom 19. März 1872. Hiernach soll jeder Wähler, der beim ersten Wahlgang nicht erscheint, in eine Liste eingetragen und zu dreimonatiger Zwangsarbeit oder zu entsprechender Geldstrafe verurteilt werden. Wenn aber durch die Gleichgültigkeit der Wähler ein zweiter Wahl-

gang erforderlich wird, und auch bei diesem die Wähler sich so zahlreich der Wahl enthalten, daß keiner der aufgestellten Kandidaten auf sich so viel Stimmen zu vereinigen vermag, daß die Zahl mindestens dem achten Teil sämtlicher Wahlberechtigten entspricht, so soll der ganze Bezirk bis zur Höchstdauer von einem Jahr, mindestens aber sechs Monate lang des Wahlrechts für verlustig erklärt werden. Daß ein solch radikaler Vorschlag nicht durchdrang, konnte nicht wundernehmen. Mehr Beachtung fand ein bald darauf am 24. April 1872 von dem radikalen Deputierten Wallon eingereichter Gesetzentwurf. Dieser wollte ebenfalls die Abstimmung gemacht wissen, brachte aber überdies einen neuen Gesichtspunkt. Nach Wallon bedeutet die Wählereigenschaft nicht nur ein Recht, sondern auch eine Verpflichtung und zwar nicht nur „un devoir sacré" im Sinne des Cahier d'Aurons und der bisherigen Anträge und Entwürfe, sondern eine Rechtspflicht, deren Verletzung mit Strafe bedroht werden müsse. Um aber mit einer Geldstrafe auch die Vermögenden wirklich zu treffen, fordert er anstatt einer fixen Geldbuße eine progressive Strafe. Die Bemessung soll sich nach dem Vermögen, das der Säumige besitzt, richten, so daß sie entsprechend von 5 bis 500 frcs. steigt. Damit soll erreicht werden, daß auch dem Wohlhabenden durch die Geldstrafe ein annähernd gleiches Uebel zugefügt wird wie dem wirtschaftlich Schwachen. Begründet wird dies damit, daß jener von Seiten des Staates auch mehr Schutz genieße. Außerdem aber soll jeder Wahlberechtigte, der ohne gesetzlichen Entschuldigungsgrund dreimal nacheinander nicht abgestimmt hat, für die nächstfolgenden drei Wahltermine seines Stimmrechts und für die gleiche Zeit aller übrigen politischen Ehrenrechte verlustig gehen.

Auch in den nächsten Jahren (1873, 1880 und 1882) war die Idee der Wahlpflicht Gegenstand verschiedener Reformversuche, die aber nichts neues zu Tage förderten

und ebenso erfolglos blieben wie der Vorstoß Wallons. Von Interesse ist das Urteil, das über den im Jahre 1885 eingereichten Pieyre'schen Gesetzentwurf die zu seiner Vorberatung bestellte Kommission fällte. Sie sprach sich dahin aus, „que le vote obligatoire serait une atteinte à la liberté du citoyen". Daß in der Wahlberechtigung eine moralische Pflicht liege, darin waren sich in Frankreich alle politisch Denkenden einig.

Einen neuen Gesichtspunkt zum Problem der Wahlpflicht brachte der im Jahre 1889 von Letellier eingereichte Gesetzesantrag: der Name jedes Wahlberechtigten, der sich einer öffentlichen Abstimmung enthält, ohne sein Fernbleiben durch gesetzlich zugelassene Gründe entschuldigen zu können, soll an dem Tore der Mairie angeschlagen und ein Jahr lang dort belassen werden. Diese sogen. Plakatierung soll im Wiederholungsfalle durch eine Geldstrafe von 5 bezw. 15 frcs. verschärft werden. Im dritten Falle soll noch eine zeitweilige Streichung aus der Wählerliste hinzukommen, die unter gewissen Umständen in eine endgültige umzuwandeln ist. Trotz sehr günstiger Beurteilung in der Kommissionsberatung wurde auch dieser Gesetzentwurf, nachdem ihn Letellier im Jahre 1893 der inzwischen neugewählten Deputiertenkammer zum zweiten Male vorgelegt hatte, schließlich abgelehnt.

Die späteren Verhandlungen der französischen Kammer über die Wahlpflicht förderten keine neuen Gesichtspunkte mehr zu Tage. Nur ein Antrag des Deputierten Berry erscheint erwähnenswert. Berry schlug unter anderem vor, daß die Wählerliste durch eine besondere Rubrik zu ergänzen sei. In dieser sollen die Wahlversäumnisse vermerkt werden; es soll also eine Art Strafregister eingeführt werden für diejenigen, die ihrer Stimmpflicht nicht genügen. Jeder Wähler soll, wenn er die Aufnahme in eine neue Wählerliste beantragt, verpflichtet sein, einen Auszug vorzulegen, der vom Gemeindevorsteher unent-

geltlich auszustellen ist. Die in diesem Auszug vermerkten Geldstrafen sind auch in die neue Liste einzutragen. Hinzukommen soll noch beim ersten Fall der Nichtausübung des Wahlrechts die Plakatierung während des ganzen Jahres; im zweiten Fall noch weiter eine Geldstrafe von 5 frcs., die sich bei der dritten Säumnis auf 15 frcs. erhöht. Schließlich, wenn er nach alldem wieder in die Wählerliste aufgenommen ist und erneut seiner Wahlpflicht nicht genügt, soll außer Plakatierung und Festsetzung der Geldstrafe die endgültige Streichung aus der Wählerliste erfolgen.

Noch in neuester Zeit während des Krieges sind in der französischen Kammer zwei Anträge auf Einführung des Wahlzwanges gestellt worden. Für sie trat Barthélemis am 7. 7. 1922 als Berichterstatter der Commission du suffrage universel ein. Er verwies dabei auf das belgische Vorbild und darauf, daß bei den Wahlen vom 16. 11. 1919 in Frankreich durchschnittlich 30% der Wahlberechtigten nicht abgestimmt hatten. Zur Einführung des Wahlzwanges kam es aber dennoch nicht, und bei den Wahlen vom 11. 5. 1924 sank die Zahl der Wahlenthaltungen auch ohne Wahlzwang auf 14 bis 20% in den einzelnen Departements.[2])

Wenn so in Frankreich der Wahlpflichtgedanke oft Gegenstand lebhafter Beratungen war und er trotzdem in seinem Heimatstaat nie zur praktischen Durchführung gelangte, so müssen der Einführung der Wahlpflicht starke Bedenken entgegenstehen. Jedenfalls liefert die französische Geschichte wichtige Beiträge zur Kritik ihrer Berechtigung und Zweckmäßigkeit. Wenn sie auch in Frankreich selbst nicht verwirklicht wurde, so hat sie doch vielfach auch außerhalb ihres Geburtslandes Anklang gefunden und wenn auch dort wiederum ihre Verwirklichung nur Aus-

[2]) Hippel Ernst: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914 im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. XV. 1927, S. 178.

nahmen sind, so hat sie doch eine derart werbende Kraft entfaltet, daß der Wahlpflichtgedanke bis auf den heutigen Tag nicht zur Ruhe gekommen ist.

Auch in Deutschland hat man sich für dieses politische Problem vielfach lebhaft interessiert.

In wissenschaftlichen und politischen Schriften hat man den Wahlpflichtgedanken eingehend erörtert, und auch in Parlamenten hat man sich mit der Frage befaßt.

Sollen wir Wahlpflicht und Stimmzwang in das Recht aufnehmen? Diese Frage ist auch wiederholt für unser deutsches Recht aufgeworfen und nicht einheitlich beantwortet worden. Nicht immer waren es die gleichen Beweggründe, aus denen die Forderung nach Einführung der Wahlpflicht zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Ländern erwuchs oder neu belebt wurde.

Bei ihrem ersten Auftreten in Frankreich war die Forderung getragen von theoretischem Idealismus etlicher Köpfe. „Tout homme âgé de 25 ans" — heißt es im Artikel 36 al. 4 des Cahier de la communauté d'Aurons vom 29. März 1879 — „et qui aura droit de voter dans les assemblées municipales, qui se tiendront à cette occassion, s'en fera un devoir sacré et sera mis à une amende commune s'il vient à négliger.[3])

Als man sich in Deutschland in neuerer Zeit mit der Idee der Wahlpflicht gründlicher zu beschäftigen begann, da waren es die Feststellung der steigenden Zahl der Wahlenthaltungen und die Hoffnungen, die man für den eigenen politischen Erfolg an die Ueberwindung dieser Erscheinung knüpfte, die das Problem der Wahlpflicht in den Vordergrund des Interesses rückte. Nach jedem Wahlkampf mischt sich in die Freudenrufe der Sieger und die Seufzer der Besiegten die Klage über schlechte Wahlbeteiligung. Während die gewinnende Partei behauptet, ihr Erfolg

[3]) Vutkovich, Wahlpflicht S. 5, Anm. 2.

wäre bei besserer Wahlbeteiligung noch viel größer gewesen, suchen die unterlegenen Gruppen ihre Niederlage mit der Behauptung zu beschönigen, die Säumigen gehörten in ihre Reihen. In Wirklichkeit aber kann keine der Parteien den überzeugenden Beweis erbringen, welcher von ihnen die große Zahl der Stimmen, die nicht abgegeben wurden, zugefallen wären.

Die Zahl der Abstimmungen war, wie uns die Wahlstatistiken zeigen, insbesondere in früheren Zeiten, im Verhältnis zur Zahl der Stimmberechtigten oft erstaunlich gering. Bei den deutschen Reichstagswahlen ist sie allerdings seit dem Jahre 1871, in dem nur 51% der Wahlberechtigten zur Abstimmung kamen, wesentlich gestiegen. Nur im Jahre 1881 ergaben die Wahlen noch einmal einen argen Tiefstand der Wahlbeteiligung. In den Jahren 1874, 1877, 1878 und 1884 bewegte sich die Zahl der Abstimmenden zwischen 60,6 und 63,4 v. H. Seitdem ist sie nicht wieder unter 68,1 v. H. heruntergegangen. Bei den berühmten Februarwahlen des Jahres 1887 erreichte sie dann plötzlich den Höchststand von 77,5 v. H., sank aber bereits im Jahre 1898 wieder auf 68,1 v. H. herab.[4]) Ueber die Wahlen seit 1898 liegen interessante Veröffentlichungen des deutschen Statistischen Amts vor. Hiernach hatten im Jahre 1898 von den 52279901 Einwohnern des Deutschen Reichs 11441094 das Wahlrecht; davon gaben jedoch nur 7786714 ihre Stimme ab, sodaß also von hundert Stimmberechtigten nur 68,1 von ihrem Recht Gebrauch machten. Die Zahl der Wahlenthaltungen betrug sonach 3654380 oder 31,9 v. H. Eine weit stärkere Teilnahme wies das Jahr 1903 auf. Von 56367178 Einwohnern des Deutschen Reichs besassen 12531248 das Wahlrecht, und hievon gaben 9533794, d. s. 76,1% ihre Stimme ab. Der Wahl blieben also i. J. 1903 insgesamt 2997454 Wähler fern.[5]) Im Vergleich

[4]) Triepel, Seite 5 f.

[5]) Vutkovich, Seite 4.

zu den vorausgegangenen Wahlen bedeutete dieses Ergebnis einen beträchtlichen Fortschritt. Die Wahlergebnisse neuester Zeit weisen zum Teil noch bedeutend höhere Beteiligungsziffern auf. Der Höhepunkt wurde i. J. 1912 erreicht. Nur wenig niedriger war die Wahlbeteiligung i. J. 1907. Damals zählte man unter 60641278 Einwohnern des Deutschen Reichs 13352880 Wahlberechtigte. Von diesen nahmen 11303537, das sind 84,7 v. H., an der Wahl teil; 2049343, also nur 15,3%, machten von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch. Dieses schöne Ergebnis wurde i. J. 1912 übertroffen. Von 64925993 Einwohnern hatten 14441436 das Recht zu wählen; von ihnen begaben sich 12260626 zur Wahlurne. Das bedeutete eine Wahlbeteiligung von 84,9%. Nur 2180810 enthielten sich in diesem Jahre der Abstimmung.

Bei der Wahl zur Nationalversammlung i. J. 1919 stimmten trotz der Wahlenthaltung der kommunistischen Partei Deutschlands 83% aller Wahlberechtigten ab. Aber nur ganz kurze Zeit dauerte diese intensive Beteiligung am politischen Leben. Die Wahlen von 1920, 1924 und 1928 standen wieder unter dem Zeichen politischer Gleichgültigkeit, vielleicht auch Verdrossenheit.

Es soll hier noch nicht auf die Gründe der Wahlenthaltung eingegangen werden. Bei der Reichstagswahl am 6. Juni 1920 waren — bei Nichtberücksichtigung der Wahlen in Ostpreußen und Schleswig-Holstein vom 20. Februar 1921 — von 57887472 Einwohnern des Deutschen Reichs 34910836 berechtigt zu wählen, aber nur 26228929, das sind 79,4 v. H., gaben ihre Stimme ab; das bedeutete gegenüber 1912 einen Rückgang der Wahlbeteiligung um 5,5%. Dieser Rückgang hielt auch fernerhin an. Bei den Maiwahlen 1924 waren es bei einer Einwohnerzahl von 62539098 und bei 38374983 Wahlberechtigten nur 29709380, also 77,4%, die sich an der Wahl beteiligten. Die Dezemberwahlen in demselben Jahre wiesen dann infolge

der regeren Tätigkeit der politischen Parteien eine Besserung um 1,8% auf. Aber schon bei der nächsten Wahl am 20. Mai 1928 ging die Wahlbeteiligung sogar auf 75,4% zurück.[6]) Im großen und ganzen stand es bei den Wahlen zu den deutschen Landtagen nicht besser, eher noch schlimmer.

Die Tatsache, daß in 9 Jahren die Wahlbeteiligung beständig abgenommen hat, und zwar vom Jahre 1919 bis 1928 im ganzen um 7,6%, drängt die Frage auf, wie diesem Uebel abgeholfen werden kann. Schreitet die Wahlenthaltung in diesem Maße fort, so droht sie zu einer Gefahr zu werden. Anhänger der Wahlpflicht preisen die Einführung des Stimmzwanges als alleiniges Heilmittel. Darnach soll es nicht mehr im freien Belieben des Wählers stehen, ob er abstimmen, oder sich der Wahl enthalten will, sondern der Staat soll jedem Einzelnen unter Androhung von Nachteilen oder Strafen die Pflicht auferlegen, sich an der Wahl zu beteiligen. Die Idee der Wahlpflicht findet im ganzen in Deutschland nicht viel Anklang. Zwar ist sie auch hier keineswegs neu, bestand doch die Wahlpflicht bereits nach dem hannoveranischen Wahlgesetz[7]) von 1840, freilich ohne daß an ihre Verletzung irgend eine Strafe geknüpft war; aber schon das Gesetz betreffend verschiedene Aenderungen des Landesverfassungsgesetzes vom 5. September 1848 ließ diese Bestimmung wieder fallen. In der älteren Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts begegnen wir noch einigen weiteren Spuren des Wahlpflichtgedankens. In manchen Einzelstaaten bestand die Wahlpflicht mit der Sanktion einer Pflicht zum Ersatz der Kosten des erfolglos gebliebenen Wahlganges. Dies war der Fall im Herzogtum Sachsen-Meiningen. Das Wahlgesetz vom 23. August 1829[8]) bestimmte dort in

[6]) Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 250, 291, 315 und 321.
[7]) Pölitz, Die europäischen Verfassungen, 2. Aufl. IV. 1. S. 152.
[8]) Pölitz, Die europäischen Verfassungen, 2. Aufl. I. S. 852.

Artikel 19: Wird die Wahlversammlung dadurch vereitelt, daß eine zu geringe Anzahl Wähler erscheint, so fallen die verursachten Unkosten den Ausgebliebenen zur Last, vorausgesetzt, daß sie gehörig einberufen waren und nicht ein reiner, unabwendbarer Zufall sie von dem Erscheinen abgehalten hat. Auch das Gesetz vom 25. Juni 1853 über die Wahl der Landtagsabgeordneten im Herzogtum änderte daran im wesentlichen nichts. Im Artikel 30 Absatz 2 hieß es dort: Wenigstens die Hälfte der stimmfähigen Einwohner muß bei dieser Wahl ihre Stimme abgeben. Und Artikel 37 a. a. O. lautete: Wird die Wahl von Wahlmännern oder Abgeordneten dadurch vereitelt, daß eine zu geringe Anzahl Wähler erscheint oder daß die erforderliche Zahl von Stimmen nicht abgegeben worden ist, so fallen die Kosten der vereitelten Wahl denjenigen zur Last, welche entweder ohne hinreichend entschuldigende Verhinderung nicht erschienen waren oder welche erschienen sind, die Abgabe der Stimmzettel aber verweigert haben. Die Entscheidung hierüber steht dem Staatsministerium, Abteilung des Innern, unter Vorbehalt des Rekurses an das gesamte Staatsministerium zu. Die Beitreibung der Kosten erfolgt im Verwaltungswege.

Aehnlich bestimmte die Wahlordnung des Herzogtums Sachsen-Altenburg[9]) vom 29. April 1831 in § 9: Das Nichterscheinen einzelner Stimmberechtigter bei der ersten oder zweiten Wahl (bei der Ernennung der Wahlmänner und bei der Wahl der Abgeordneten) tut der Gültigkeit des Wahlgeschäfts keinen Abbruch. Sollten aber weniger als zwei Drittel der bestellten Stimmberechtigten erscheinen, so ist auf Kosten der ungenügend oder gar nicht Entschuldigten ein neuer Wahltag anzusetzen. Das Gesetz vom 3. August 1850 / 31. 5. 1870 scheint aber diese Bestimmung wieder fallen gelassen zu haben; denn

[9]) Pölitz, I. S. 900.

es sagt in seinem § 23 unter b[10]): Wer an der Wahlhandlung nicht persönlich teilnimmt, begibt sich stillschweigend seines Stimmrechts für die fragliche Wahl.

Die gleiche Bestimmung wie das sachsen-altenburgische Gesetz von 1831, enthält § 20 der Wahlvorschrift der Lippischen Verordnung, die landständische Verfassungsurkunde betreffend, vom 6. Juli 1836[11]). Dieser lautet: Die Gegenwart von zwei Drittel der Berechtigten ist bei jeder Wahl notwendig; erscheinen die Wähler oder Wahlmänner nicht zahlreich genug, so wird eine neue Wahl angeordnet und zwar auf Kosten derjenigen, welche ohne Bescheinigung gesetzlicher Ursachen, wie z. B. Krankheit, notwendige Abwesenheit, unaufschiebbare Geschäfte, ausgeblieben sind.

Lippe ist der einzige Staat im Deutschen Reiche, der heute noch die Wahlpflicht mit Sanktion kennt. Das Gesetz vom 20. Dezember 1924[12]), eingefügt in das Landtagswahlgesetz, bestimmt: Jeder Wahlberechtigte ist verpflichtet, einen Stimmzettel abzugeben. Entzieht er sich dieser Pflicht, ohne ausreichende Entschuldigungsgründe zu haben, so wird er mit einer Geldstrafe in Höhe von 1 bis 5 Mark bestraft. Die Entscheidung darüber, ob die Entschuldigungsgründe ausreichend sind oder nicht, sowie die Festsetzung der Strafe, steht zunächst dem Wahlvorstande und auf Beschwerde endgültig dem Wahlleiter in Gemeinschaft mit seinen Beisitzern zu. Wahlberechtigte, die sich am Tage der Wahl ihres Berufes wegen außerhalb des Landes aufgehalten haben, gelten als entschuldigt.

Württemberg suchte mit einer heute nicht mehr gültigen Bestimmung in Artikel 6 seines Wahlgesetzes vom 26. März 1868 (Regierungsblatt S. 178) der Wahl-

[10]) Triepel, S. 48, Anm. 22a.

[11]) Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze d. Gegenwart I. S. 1082.

[12]) Jellinek Walter, Die deutschen Landtagswahlgesetze S. 116.

enthaltung durch einen sanfteren Druck entgegenzuarbeiten. Dieser Artikel 6 des Gesetzes betreffend einige Abänderungen des 9. Kapitels der Verfassungsurkunde lautet: Eine gültige Wahl kommt am ersten Wahltermine nur durch die Abstimmung von mehr als der Hälfte der Wahlberechtigten zustande. Im Falle des Nichterscheinens der erforderlichen Zahl sind mittels öffentlicher Bekanntmachung Ergänzungswahlen so lange anzuberaumen, bis die Zahl erreicht ist. Zu diesen Ergänzungswahlterminen sind die nichterschienenen Wahlberechtigten speziell zu laden.

Für die Ladung wurde dann eine vom Wahlvorsteher festzusetzende Ganggebühr erhoben. In Wirklichkeit kommt dies einer Geldstrafe gleich. Die Furcht vor dieser Auflage soll eine starke Beteiligung schon im ersten Wahlgang bewirkt haben. Die mit Gebühr Belegten sollen allerdings vielfach aus Aerger für die Opposition gestimmt haben. [13])

Das frühere Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach [14]) kannte den Stimmzwang nur für bestimmte Klassen der Wählerschaft. Der Landtag bestand dort einerseits aus 23 Abgeordneten, die aus indirekten allgemeinen Wahlen, daneben aber aus je 5 Abgeordneten, die aus direkten Wahlen der größeren Grundbesitzer und der übrigen Höchstbesteuerten hervorgingen. Für diese beiden privilegierten Klassen bestimmte der § 42 des Gesetzes über die Wahl der Landtagsabgeordneten vom 17. April 1896, daß der Wahlberechtigte ebenso wie der in den Urwahlen gewählte Wahlmann bei nichtentschuldbarem Fernbleiben vom Wahltermin in eine Ordnungsstrafe von 10 bis 30 Mark zu nehmen sei. Die Strafe wurde vom Wahlleiter auferlegt, über Berufung gegen die Auflage entschied das Staatsministerium endgültig. Seit aber in Sachsen-Weimar-

[13]) Triepel, S. 47 Anm. 22.
[14]) Triepel, S. 50 Anm. 38.

Eisenach der ganze Landtag aus indirekten allgemeinen Wahlen hervorgeht, besteht dort keine Wahlpflicht mehr.

Zu erwähnen ist noch, daß in dem älteren Wahlgesetze vom 6. April 1852 für die bei der Abgeordnetenwahl unentschuldigt ausgebliebenen Wahlberechtigten die Drohung ausgesprochen war, daß sie die Kosten eines durch zu geringe Beteiligung vereitelten Wahlganges zu tragen hätten. Die §§ 29 bis 31 des genannten Gesetzes lauteten:[15])

§ 29. Bei der Wahl eines Wahlmannes, sowohl als bei der eines Abgeordneten aus den in § 2 unter a, b, c genannten Klassen (begüterte ehemalige Ritterschaft, Besitzer eines inländischen Grundbesitzes von wenigstens 1000 Taler jährlicher Rente, Staatsuntertanen, die aus anderen Quellen als dem Grundbesitz ein jährliches Einkommen von wenigstens 1000 Talern beziehen) ist, wenn im ersten Wahltermine nicht mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten gültig abgestimmt hat, ein anderweitiger Wahltermin auszuschreiben. Bei der Wahl der Abgeordneten aus allgemeinen Wahlen muß dies geschehen, wenn im ersten Termine nicht zwei Dritteile der Wahlmänner gültig abgestimmt haben. Im zweiten Wahltermine wird die Wahl auf alle Fälle vollendet.

§ 30. In diesem anderweitig anberaumten Wahltermin wird

a. Da, wo es sich um die Wahl eines Abgeordneten handelt, die ganze Wahl wieder von neuem vorgenommen, wogegen

b. da, wo ein Wahlmann zu wählen ist, nur die bisher ausgebliebenen Wahlberechtigten zur nachträglichen Stimmgebung geladen werden.

§ 31. Die bei der Abgeordnetenwahl ohne gehörige Entschuldigung ausgebliebenen Wahlberechtigten haben, wenn das Zustandekommen der Wahl an der Beteiligung

[15]) Zachariä, I S. 520.

einer zu geringeren Wählerzahl gescheitert ist, die Kosten des vereitelten Wahltages, wohin namentlich auch Reise- und Versäumniskosten der vergeblich erschienenen Wähler zu rechnen sind, den letzteren zu ersetzen.

Die Wahlversammlung entscheidet, ob das Ausbleiben für gehörig entschuldigt zu erachten ist, bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Wahlkommissars die Entscheidung. Derselbe setzt die von dem Nichtentschuldigten zu zahlenden Kosten fest und erläßt die nötigen Requisitionen zu ihrer Beitreibung, welch letztere nach denselben Grundsätzen wie die der öffentlichen Abgaben erfolgt.

Eine ähnliche Bestimmung wie dieses ältere Wahlgesetz in Sachsen-Weimar-Eisenach kannte auch das alte Wahlgesetz des Herzogtums Braunschweig vom 23. November 1851[16]) und das Wahlgesetz von Reuß ä. L. vom 24. April 1867[17]). Das Herzogtum Braunschweig wies bereits in seinem Wahlgesetz vom 12. Oktober 1832 eine durch Drohung mit Geldstrafe verstärkte Wahlverpflichtung auf.[18]) Braunschweig hat mit seinem Wahlgesetz vom 10. 5. 1899 eine Ordnungsstrafe bei nichtentschuldbarem Fernbleiben vom Wahltermin für die neben den allgemeinen Wahlen eingeführten Wahlen einzelner Berufsstände — der Geistlichen, Großgrundbesitzer, Gewerbetreibenden usw. — angesetzt.

Die Verfassung des Freistaates Braunschweig vom 6. Januar 1922[19]) kennt die Wahlpflicht nur noch als Prinzip ohne jegliche Sanktion. Es heißt dort im § 2 Abs. 2: Niemand darf sich der Pflicht zur Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt entziehen. Jeder ist verpflichtet, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen.

[16]) Zachariä, I S. 735.
[17]) Triepel, S. 51 Anm. 39.
[18]) Triepel, S. 48 oben Anm. 22.
[19]) Jellinek Walter, Die deutschen Landtagswahlgesetze S. 42.

Coutant glaubte, auch in Hessen und im Großherzogtum Baden die Wahlpflicht entdecken zu können. Von einer Wahlpflicht aber, sagt Vutkovich[20]), konnte in Hessen nur insofern die Rede sein, als das Professorenkollegium den in die „erste Kammer" der aus zwei Kammern bestehenden „Ständeversammlung" gehörigen Universitätskanzler oder dessen Stellvertreter nur dann mit dem Mandat für die Kammer versehen durfte, wenn wenigstens drei Vierteile aller Professoren an der Abstimmung teilnahmen. War das zweimal nicht der Fall, so besaß die Universität während der ganzen Periode keinen Vertreter.

Aehnlich lagen die Dinge in Baden[21]), wo die Gemeindeordnung vom 22. Juni 1890 bestimmte, daß die Bürgermeisterwahl mit Stimmenmehrheit geschah. Konnte jedoch die Mehrheit selbst nach Wahlgängen nicht festgestellt werden, oder war der Kandidat überhaupt nicht wählbar, so hatte die Regierung das Recht, den Bürgermeister auf zwei Jahre zu ernennen. Hieraus ließ sich weder für Baden noch für Hessen die Festsetzung der Stimmpflicht ableiten.

Dagegen kennt die neue badische Verfassung vom 21. März 1919[22]) die Wahlpflicht, aber ebenfalls wie Braunschweig nur als Prinzip ohne jeglichen Strafzwang. Sie bestimmt in § 3 Absatz 2 Satz 2: Die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts ist eine allgemeine Bürgerpflicht.

Dasselbe gilt auch von Mecklenburg-Strelitz.[23])

Schon eher kann vom früheren Königreich Bayern[24]) behauptet werden, daß dort der Wahlpflichtgedanke Boden gefaßt hatte. Nach § 21 des bayrischen Wahlgesetzes vom 21. März 1881 ist nämlich dort zur Gültigkeit der Abge-

[20]) Vutkovich, S. 32 Anm. 2.
[21]) Vutkovich, S. 32 Anm. 3.
[22]) Jellinek Walter, Die deutschen Landtagswahlgesetze S. 13.
[23]) Jellinek Walter, Die deutschen Landtagswahlgesetze S. 142.
[24]) Vutkovich, S. 32 Anm. 4.

ordnetenwahl die Anwesenheit und Stimmabgabe von zwei Dritteilen der Wahlmänner nötig. Wenn aus diesem Grunde die Wahl am festgesetzten Tage nicht vor sich gehen kann, so haben die ohne hinreichende Entschuldigung ferngebliebenen Wahlmänner die Kosten der vereitelten Wahl zu tragen.

Eine ähnliche Bestimmung enthielt auch das Staatsgrundgesetz für Sachsen-Coburg-Gotha vom 3. Mai 1852[25]), ferner die badische Landtagswahlordnung vom 23. Dezember 1818/5. Juli 1897[26]).

Die Anhänger der Wahlpflicht können nicht an der Tatsache vorübergehen, daß von den vielen genannten Versuchen hinsichtlich der Einführung der Wahlpflicht es nur noch ein Land im ganzen Deutschen Reiche gibt, nämlich Lippe, das noch heute die Wahlpflicht mit Stimmzwang kennt. Dabei wird völlig abgesehen von denjenigen, die die Wahlpflicht nur als Prinzip kennen.

Ob das Uebel, das mit dem Mittel der Wahlpflicht bekämpft werden soll, tatsächlich so ernst ist, daß man zu derartigen Maßnahmen greifen muß, ob von der Einführung der Wahlpflicht der gewünschte Erfolg zu erwarten ist, ob der Wahlzwang sich überhaupt rechtfertigen läßt, welche Erfolge die Wahlpflicht, wo sie gesetzlich geregelt ist, aufzuweisen hat, das sind die Fragen, zu deren Beantwortung die folgenden Betrachtungen einen bescheidenen Beitrag liefern möchten.

Der Ruf nach Einführung der Wahlpflicht ertönt im In- und Ausland und durchaus nicht überall aus den Reihen derselben Parteien. Dies sei hier schon besonders hervorgehoben, um den Verdacht zurückzuweisen, als handle es sich um eine parteipolitisch gebundene Frage. Wohl alle Parteien haben sich schon irgendwo und irgend einmal für die Einführung der allgemeinen Wahlpflicht interessiert.

[25]) Zachariä, I S. 578.

[26]) Stoerk, S. 234.

In Frankreich und der Schweiz waren es die demokratischen Kreise, in Frankreich außerdem ein berühmter Sozialistenführer (Millerand) und gelegentlich im schweizerischen Kanton Basel-Stadt die Sozialdemokratie; in Belgien traten abwechselnd klerikale Kreise und die Fortschrittspartei für den Stimmzwang ein; in Oesterreich überwiegend konservative Kreise, und in Deutschland hatte die deutschsoziale Reformpartei bereits im Jahre 1895 die Erweiterung des Reichstagswahlrechts durch Einführung der Wahlpflicht in ihr Programm vom 20/21. Oktober 1895 aufgenommen[25]) und durch den Abgeordneten Liebermann von Sonnenberg im selben Jahre einen entsprechenden Antrag im Reichstag stellen lassen. Daneben haben sich auch Vertreter des Zentrums, sowie Männer von ausgesprochener liberaler Richtung parlamentarisch und literarisch dafür interessiert.

In neuester Zeit wurde anläßlich der Vorgänge bei den sächsischen Landtagswahlen am 5. November 1923 die alte Frage von neuem belebt. Die freien Gewerkschaften übten dort eine Einwirkung auf die Wahlbeteiligung in der Art aus, daß sie ihren Mitgliedern für sich und ihre Familienangehörigen Kontrollscheine ausstellten, die im Wahllokale von Vertrauensmännern abzustempeln und am nächsten Tag in den Betrieben einzusammeln waren. In einer gleichzeitig mit der Ausgabe der Kontrollscheine veröffentlichten Aufforderung wurde bekannt gegeben, daß, wer den abgestempelten Wahlschein nicht abgeben könne, als ein Wahlfauler gelten werde, der sein Wahlrecht nicht ausgeübt und dadurch die Feinde der Arbeiterschaft indirekt unterstützt habe.

Als Folge dieser Vorgänge wurde von den deutschnationalen Hergt und Gen. im Reichstag ein Antrag gestellt, der Reichsverfassung einen neuen Artikel 125a

[25]) Specht und Schwabe, Reichstagswahlen von 1867 bis 1903, S. 419.

folgenden Wortlautes einzufügen: „Die Wahlberechtigten sind verpflichtet, bei den Wahlen zum Reichstag und den Volksvertretungen der Länder ihr Stimmrecht auszuüben. Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz über die Wahlpflicht." Der Antrag wurde abgelehnt, aber der Gedanke lebt fort.

II.

Wahlpflichtbestrebungen in einzelnen nichtdeutschen Ländern.

Vielleicht lassen sich aus den Erfahrungen, die mit dem Wahlpflichtgedanken in anderen Staaten gemacht worden sind, Schlüsse auf seine Verwertbarkeit in Deutschland ziehen. Allerdings wäre es verfehlt, ohne Weiteres das, was sich in einem Staat bewährt hat, auch für andere Staaten als passend anzusehen. Nur wenn gewisse gleiche Voraussetzungen gegeben sind, darf man praktische Folgerungen in der gleichen Richtung für den eigenen Staat ziehen. Die Betrachtung der Verhältnisse des Auslands liefert uns möglicherweise, wenn nicht Maßstäbe, so doch wenigstens Vergleichsmomente, die für die Gewinnung eines zutreffenden Urteils in dieser Frage für unsere deutschen Verhältnisse nicht ohne Wert sind.

In der Schweiz[1]) hat der Wahlpflichtgedanke praktische Erfolge erzielt. Mehrere Kantone haben schon sehr früh die obligatorische Abstimmung eingeführt. Die schweizerischen Kantone, in denen die Stimmpflicht eingeführt ist, sind in zwei Gruppen einzuteilen. Die eine umfaßt die der sog. Landsgemeindekantonen, die andere die Kantone mit Repräsentativverfassung. Die bei der ersten Gruppe gemachten Erfahrungen mit der Stimmpflicht dürfen aber wohl kaum allgemeinere Beweiskraft beanspruchen. In diesen rein demokratischen Staaten kleinster und primitivster Art, deren größter kaum 60 Tausend Seelen zählt, hat man mit der Stimmpflicht gute Erfahrungen gemacht. Im Fürstentum Liechtenstein ist der Stimmzwang bei den Urwahlen zum Landtag eingeführt und das unentschuldigte Ausbleiben mit einer fixen Geldstrafe bedroht; diese Bestimmungen sollen dort die

[1]) Triepel, S. 15 ff.

Wahlbeteiligung bis auf 99% gesteigert haben. In den schweizerischen Landsgemeindkantonen versammelt sich die ganze, vorwiegend aus Bauern bestehende, politisch freie, männliche Bevölkerung, oft noch bewaffnet, unter freiem Himmel, gibt selbst die Gesetze, faßt Beschlüsse in allen öffentlichen Angelegenheiten und wählt die wenigen Beamten, deren das kleine Gemeinwesen zur Erfüllung seiner Aufgaben bedarf (Landammann, Richter, Säckelmeister, Gerichtsweibel und Landweibel). Die Teilnahme an den Versammlungen beruht auf uraltem Brauch und gilt von altersher als Pflicht. Sie wird aber kaum als Last empfunden, zumal da die Landsgemeinde regelmäßig als Volksfest betrachtet wird, zu dem jung und alt von den Bergen her zusammenströmt. Trotzdem ist schon in älteren Satzungen das Fernbleiben teilweise mit Geldbuße bedroht; z. B. in Glarus, in Nidwalden und Appenzell hatten die Abwesenden 5 bis 10 frcs. an Strafe zu zahlen. In Uri und Unterwalden wurden die Säumigen vom Gastmahl (Ammannmahl), das der Landammann zu Ehren seiner Wähler gab, ausgeschlossen. Die Erklärung dafür, daß das Erscheinen bei allen Landsgemeinden als Pflicht betrachtet wurde, ist darin zu finden, daß das Volk bei dieser Gelegenheit immer wieder den Schwur auf Beibehaltung der alten Sitten und den Gehorsam gegenüber der Obrigkeit leistete[2]). Die Verfassungen des 19. Jahrhunderts haben dann in allen diesen Kantonen die Pflicht zum Erscheinen bei der Landsgemeinde ausdrücklich festgestellt. Aber nur 2 von ihnen, die beiden Halbkantone Appenzell, erachten einen Präsenzzwang für erforderlich, und dehnen ihn zum Teil auch auf andere Versammlungen aus, in welchen kantonale Wahlen vorgenommen werden. So heißt es in der Verfassung von Appenzell: „Das Erscheinen auf der Landtagsgemeinde und die Teilnahme an derselben bis zur Beendigung der Tagungsarbeiten

[2]) Vutkovich, S. 19.

bildet eine Bürgerpflicht", deren nicht gehörig entschuldigte Verabsäumung durch das Gesetz mit 10 frcs. geahndet wird. In Appenzell-Innerrhoden wurden sogar während der Landsgemeinde die Wirtshäuser durchsucht, ob sich dort nicht pflichtvergessene Bürger befänden.

Mehr Bedeutung kommt der andern Gruppe von Kantonen zu. Es sind dies die Kantone mit Repräsentativverfassung; hier übt nicht die Gesamtheit der stimmfähigen Bürger, sondern eine von ihnen gewählte Versammlung die oberste Gewalt aus. Von diesen kleinen Demokratien mit Repräsentativverfassung haben sieben die Beteiligung an der Wahl als Rechtspflicht eingeführt. Es sind dies die Kantone Zürich, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Solothurn und Basel-Land; in den beiden letztgenannten Kantonen wurde sie aber schon vor 1900 wieder aufgehoben. Auch in Graubünden hat sich die Einrichtung teilweise eingebürgert. Im Kanton Basel-Stadt wurde die Einführung des Wahlzwanges im Jahr 1898 versucht, der Versuch scheiterte aber an einem formalen Fehler der Legislative. Am 10. November 1898 wurde dort im Großen Rate ein Gesetz über Wahlen und Abstimmungen angenommen, welches das Proportionalwahlrecht einführte und damit auch den Stimmzwang verband. Das Gesetz verdankt seine Abfassung einer Volksinitiative; das Initiativbegehren aber sagte nichts von Stimmzwang, und so konnte ein von den Gegnern des Gesetzes beim Bundgericht erhobener staatsrechtlicher Rekurs mit dem Antrage, das Gesetz für verfassungswidrig zu erklären, durchdringen; die Volksabstimmung unterblieb.

Die Gesetzgebungen der Kantone aber, welche die obligatorische Stimmpflicht eingeführt haben, weisen unter sich vielfach Verschiedenheiten auf. Einige kennen den Stimmzwang nur für die kantonalen, andere auch für die eidgenössischen Angelegenheiten; der Bund überläßt nämlich die Regelung des Stimmrechts in beträchtlichem Um-

fange, insbesondere die Einführung des Stimmzwanges[3]), den Kantonen. Einige fordern nur für Wahlen, andere auch für alle übrigen Abstimmungen aktive Beteiligung, und endlich kennen einige den Stimmzwang nur für die Abstimmungen mittels Urnensystems, andere beschränken ihn auf die Abstimmung bei Wahlversammlungen und wieder andere haben die obligatorische Abstimmung auf beide Arten von Stimmabgaben erstreckt. In einigen Kantonen ist außerdem der Stimmzwang nur „fakultativ": der Staat überläßt es den Gemeinden, ihn nicht nur für Gemeindeangelegenheiten, sondern auch in staatlichen Dingen eintreten zu lassen. Die Strafe aber, mit der die Zuwiderhandlungen bedroht werden, ist in der Schweiz überall von gleicher Art. Weder Plakatierung noch politische Entrechtung des Bürgers kennt die Schweiz, sondern nur eine geringe, fixe Geldbuße, die sich zwischen 70 Centimes und 4 frcs. bewegt.

Im Kanton St. Gallen stammt die Einführung der Wahlpflicht schon aus dem Jahre 1853. Ein Gesetz aus diesem Jahre machte den Bürgern das Erscheinen auf den Bezirks- und Gemeindeversammlungen zur Pflicht und bedrohte das Fernbleiben von den Bezirkswahlen mit 5 Gulden und die unentschuldigte Abwesenheit von der Gemeindeversammlung mit 2 Gulden. Eine Ausnahme galt nur für die Nichterschienenen, die das 60. Lebensjahr schon überschritten hatten oder ihr Fernbleiben zu entschuldigen im Stande waren.

Auf den Bezirksversammlungen, die alle 2 Jahre abgehalten wurden, wählte man die Deputierten, jedes vierte Jahr auch die Richter. Auf den jedes 2. Jahr abgehaltenen Gemeindeversammlungen wurde der Gemeinderat gewählt. Daneben trat alljährlich noch eine Versammlung zur Wahl der Friedensrichter zusammen. Die damals eingeführten

[3]) Fleiner, S. 305.

hohen Geldstrafen waren bedingt durch das massenhafte Ausbleiben der Bürger.

Seit 1861 fungierten die Bezirksversammlungen nicht mehr als Wahlkörperschaften, da die Deputierten nun von den Gemeindeversammlungen gewählt wurden. Es bestand fortan nicht nur eine Pflicht zum Erscheinen, sondern auch eine Pflicht zur Abstimmung bezüglich der durch den „Grand Conseil" votierten Gesetze. Das Gesetz von 1867 änderte die auf die Stimmpflicht bezüglichen Bestimmungen ab. Den Säumigen traf eine Geldstrafe von 2 frcs. Vor Beginn der Versammlung erhielt jeder Stimmpflichtige eine Legitimationskarte, mit der er sein Stimmrecht nachweisen konnte und die gleichzeitig als Kontrolle diente, ob der Betreffende abgestimmt hatte. Ferner enthält das Gesetz anerkannte Entschuldigungsgründe, die, wenn sie binnen acht Tagen nachgewiesen werden, das Fernbleiben straffrei machen.

Bemerkenswert ist noch, daß dem Kanton St. Gallen erst die Verfassung vom Jahre 1890 die geheime Abstimmung brachte. Seitdem werden die Deputierten, die Mitglieder des Staatsrates und die Bezirkschefs mit geheimer Abstimmung gewählt. Die Wahl des Gemeinderates aber wird nur auf Wunsch eines Drittels der Wähler geheim vorgenommen. Wir sehen also in St. Gallen von 1835 bis 1890 die Grundsätze der offenen und der obligatorischen Abstimmung nebeneinander bestehen.

In Solothurn ist die Wahlpflicht schon 1856 eingeführt, später aber wieder aufgehoben worden. Während noch das Strafgesetzbuch vom 25. Okt. 1885 in Artikel 3 Ziffer 21 seiner Uebergangsbestimmungen die im Gesetz von 1860 gegebene Strafsatzung ausdrücklich aufrecht erhält, schweigt die Verfassung vom 23. Oktober 1887 völlig von der Stimmpflicht, woraus sich ergibt, daß die Wahlpflicht nunmehr beseitigt ist. Das Abstimmungs- und Wahlgesetz vom 16. Juli 1899 hat dann, um jeden

Zweifel zu beseitigen, das Gesetz vom 29. Dezember 1860 ausdrücklich aufgehoben. Der Stimmzwang stehe nur auf dem Papier, das war in Solothurn Gegenstand häufiger Klagen; die grobe Mißachtung des Gesetzes wurde gelegentlich der Verhandlungen des Verfassungsrates 1875 und 1887 geradezu als Skandal bezeichnet. Der Fehler war, daß eine zu niedrige Geldstrafe angesetzt war. Der Artikel 17 der Verfassung vom 1. Juni 1856 setzt nur die Wahlpflicht als Prinzip fest, indem er anordnet, daß die Wähler an den Bundes- und Kantonalwahlen und Abstimmungen teilzunehmen verpflichtet sind. Erst im Gesetz von 1860 wurde dann eine Geldstrafe von 70 Centimes angedroht. Wähler über 65 Jahren blieben straflos. Zudem gab es noch vielfach Strafbefreiungen. Mit allzu großer Milde der Strafandrohung konnte nicht erreicht werden, eine allzuschwache Wahlbeteiligung wirksam zu bekämpfen, deren Ursache in der großen Gleichgültigkeit der Solothurner zu suchen war. Die geringe Geldbuße war nicht nur ungeeignet, diesem Mittel abzuhelfen, sondern sie diente unter so zerfahrenen Verhältnissen nur dazu, die Wahlsäumigen zu reizen und gab geradezu einen Ansporn zur Nichtbefolgung des Gesetzes. Dem Wähler mochte bei einer solchen Strafandrohung seine Stimme allzu wertlos erscheinen. Dazu kam noch, daß die Kontrolle oft ungerecht ausgeübt wurde, und daß man bei der einheitlichen liberalen Einstellung des größten Teils der Bevölkerung die Niederlage des Gegners sicher voraus sah; daher hielt man eine Teilnahme an der Wahl für unnötig. Unter diesen Umständen ist es leicht erklärlich, warum die Wahlpflicht in Solothurn wieder zu Fall kam.

Daß in Zürich die Wahlpflicht besteht, wird mitunter bestritten. In Wirklichkeit ist dort der Zustand folgender: Jeder Wähler muß sich beim Erscheinen an der Urne mit einer ihm schon vorher ausgestellten Legitimationskarte ausweisen. Bestraft aber werden nur die-

jenigen, die nicht innerhalb einer bestimmten Zeit ihre Ausweiskarte abliefern, indem sie dieselbe in eine außerhalb des Wahllokals befindliche Urne werfen oder sie zurückschicken. Sie trifft eine Geldstrafe bis zu 1 frc. Ihre Höhe wird durch die einzelnen Gemeinden innerhalb der gesetzlichen Schranken festgesetzt. Daraus schließt Deploige, daß in Zürich keine Wahlpflicht bestehe. Er sagt, das, was man fordere, sei viel weniger die Abgabe der Stimme, als die Ablieferung der Wahlzettel zur Sammlung[4]). Der Form nach besteht allerdings kein Stimmzwang, und insofern hat Deploige recht. In Wirklichkeit aber steckt darin doch ein verborgener Grundsatz, der sogar eine tatsächliche Sanktion besitzt. Mit Recht sagt daher Coutant in seiner Schrift „Le vote obligatoire": „Mehr Wert ist eine Sanktion ohne Prinzip, als ein Prinzip ohne Sanktion."[5]) Daß die Ausübung des Stimmrechts nicht in das Belieben der Wähler gestellt ist, geht auch aus dem Gesetz vom 29. Juni 1890 hervor, welches für sämtliche Gemeinden bestimmt, daß die Gemeinderäte von nun an für sämtliche Legitimationskarten, die spätestens am 3. Tage nach der Wahl nicht abgeliefert sind, eine Taxe von 50 Centimes bis 1 frcs. einzuziehen haben. Im Ergebnis ist dies dasselbe, wie wenn die Stimmpflicht ausdrücklich festgesetzt wäre. So besteht also auch in Zürich in Wirklichkeit die Wahlpflicht. Der Fehler ist nur, daß sie nicht einheitlich durchgeführt ist, denn die Festsetzung der Geldstrafe ist den einzelnen Gemeinden überlassen.

In Thurgau ist durch das Gesetz vom 3. April 1871 die Wahlpflicht eingeführt, in dem die Säumigen mit einer Geldstrafe von 1 frc. bedroht werden. Als gesetzliche Entschuldigungsgründe gelten: Die Vollendung des 60. Lebensjahres, berechtigtes Fernbleiben wegen Krankheit

[4]) Vutkovich, S. 26 Anm. 1.
[5]) Vutkovich, S. 26.

des Wählers oder eines nahen Verwandten, oder wegen einer dringenden Berufspflicht. Ueber die Versäumnisfälle hat der Gemeinderat zu entscheiden, der auch die Entschuldigungsgründe prüft. Als zweite Instanz fungiert der Bezirksrat.

In Aargau ist es das Gesetz vom 22. März 1871 und die Verordnung des Staatsrates vom 13. Juli 1871, die die obligatorische Abstimmung für jede Wahl festgesetzt haben. Die Geldstrafe darf dort nicht geringer als 1 frc. und nicht höher als 4 frcs. sein. Die über 66 Jahre alten Personen sind von der Wahlpflicht befreit; alle andern aber haben zu wählen oder, wenn sie verhindert sind, vor der Wahl ihre Legitimationskarte beim Obmann ihres Wahlausschusses einzureichen und entweder mündlich oder schriftlich ihre Verhinderungsgründe vorzubringen. Wenn die Zahl der Wahlenthaltungen die Hälfte aller Wahlberechtigten erreicht, so ist die Wahl nochmals vorzunehmen. Wer sich diesmal enthält, muß die doppelte Strafe bezahlen. Das Gesetz kennt auch gesetzlich zulässige Gründe der Enthaltung. Die Mitglieder des Wahlausschusses, die bei der Ueberprüfung der Entschuldigungsgründe nicht die nötige Sorgfalt walten lassen, werden mit einer Geldstrafe von 10 frcs. belegt. Eine Neuerung brachte das Gesetz vom 10. Juli 1894. Es gestattete Personen, die durch ihren Dienst verhindert sind, die briefliche Abstimmung. Sie haben dann ihren Stimmzettel in geschlossenem Briefumschlag einzusenden.

Auch Schaffhausen kennt den Stimmzwang.

Der Kanton Graubünden hat noch keine ausdrücklichen Bestimmungen über den Stimmzwang erlassen. Da aber dort auf allen Gebieten, die nicht der Kanton seiner Gesetzgebung unterworfen hat, den Gemeinden die Gesetzgebungskompetenz zusteht, so ist es zulässig, daß diese auch in kantonalen und eidgenössischen Angelegenheiten den Stimm- und Wahlzwang einführen. Die Stadt

Chur und der Kreis Maienfeld, die Gemeinde Thusis u. a. haben von diesem Recht Gebrauch gemacht.

In einigen Schweizer Kantonen besteht Wahlpflicht ohne strafrechtliche Sanktion. Es sind dies die Kantone Bern, Uri, die beiden Unterwalden, Zug und Neuenburg, früher auch Schwyz.

Keine Vorschriften über die obligatorische Stimmabgabe besitzen die Kantone Schwyz, Freiburg, beide Basel, Waadt und Wallis. Die übrigen Kantone alle haben in irgend einer Form eine Stimmpflicht ausgesprochen. Sie bringen sie für kantonale und eidgenössische Angelegenheiten zur Geltung; Tessin und Neuenburg allein beschränken die Stimmpflicht auf kantonale Abstimmungen[6]).

Italien hat sich trotz seiner überaus großen Gleichgültigkeit in Bezug auf die Teilnahme der Wahlberechtigten an dem Wahlakte bisher noch völlig ablehnend zur Wahlpflicht verhalten. Vutkovich bezeichnet Italien diesbezüglich als das klassische Land der Gleichgültigkeit. Er gibt uns auch einen Einblick in die dort herrschenden Mißstände. Nur Spanien hält auf diesem Gebiet mit der Apeninnenhalbinsel den Wettbewerb aus. Bernaert[7]), der belgische Finanzminister, behauptet in seiner berühmten Rede vom 30. Mai 1893 in der Repräsentantenkammer, daß sich in Spanien 65% der Wählerschaft des Abstimmens enthalten.

Vutkovich[8]) berichtet uns in seiner politischen Studie „Wahlpflicht", daß in Italien im Jahre 1882 nur 60,65%, im Jahre 1886 nur 58,5 v. H. und im Jahre 1890 sogar nur 53,66% der Wahlberechtigten ihr Stimmrecht ausgeübt haben. Eine Steigerung zeigte sich erst, als im Jahre 1892 wieder das Einzelwahlsystem eingeführt wurde. In diesem Jahre betrug die Wahlbeteiligung 55,86% und bei

[6]) Fleiner, S. 305 Anm. 24.

[7]) Pasinomie ou Collection des Lois Belges, quatrième Série Règne de Leopold II., S. 370, 1. Spalte.

[8]) Vutkovich, S. 40.

den nächstfolgenden Wahlen ergab sich wieder langsam eine Besserung. Das Jahr 1895 wies bereits wieder eine Wahlbeteiligung von 59,02% auf. Ein kleiner Rückgang war in den Jahren 1897, wo sich 58,54% und 1900, wo sich 58,28% der Wählerschaft an der Wahl beteiligten, zu verzeichnen. Im Jahre 1904 wurde dann die Wahlbeteiligung des Jahres 1882 sogar um 2,07% übertroffen. Daraus ist unzweifelhaft ersichtlich, daß das Listensystem die Wahlbeteiligung verringerte.

Die überaus zahlreichen Wahlenthaltungen dürften zum Teil ihren Grund auch in der Nachwirkung des nach der Einnahme Roms durch die Italiener im Jahre 1870 vom Heiligen Stuhl erlassenen berühmten „Non expedit" gehabt haben, das den Katholiken die Teilnahme an der Wahlbewegung untersagt. Angesichts dieser Verhältnisse ist es nicht verwunderlich, wenn im Jahre 1881 in der italienischen Kammer eine sehr temperamentvolle Aussprache über die Einführung der Wahlpflicht stattfand, und 10 Jahre später der 3. italienische Juristenkongreß zu Florenz neue originelle Anregungen zur Lösung des Problems gab, an die sich dann auch eine ausgiebige juristisch-politische Erörterung italienischer Staatsrechtslehrer anschloß. Fuß gefaßt hat aber in Italien der Wahlpflichtgedanke keineswegs.

In Oesterreich zeigt sich die sonderbare Erscheinung, daß sich, obwohl die Reichsratswahlordnung vom 26. Januar 1907 die Wahlpflicht, allerdings nur fakultativ, einführte, die staatsrechtliche Fachliteratur mit dieser Frage nicht im geringsten befaßte. Vielmehr war es dort eine in stetem Wachsen begriffene politische Partei, welche die Initiative zur Einführung des Wahlzwanges gab. Namentlich der Wunsch, das Ueberhandnehmen der Sozialdemokratie zu verhindern, gab der konservativen Partei hierzu den Antrieb. Die freisinnigen Parteien dagegen konnten sich für die Einführung der Wahlpflicht nicht erwärmen.

Gemäß § 4 der genannten Reichsrats-Wahlordnung bleibt es der Landesgesetzgebung überlassen, zu bestimmen, daß die innerhalb des betreffenden Landes Wahlberechtigten verpflichtet seien, bei der Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses das aktive Wahlrecht auszuüben und dies durch Strafbestimmungen zu sichern. Wie sehr durch die Bemühungen der Freunde der Wahlpflicht dieser Gedanke in Oesterreich schon Platz gegriffen hatte, ergibt sich daraus, daß noch im gleichen Jahre nicht weniger als 6 Landtage von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht haben. Voran ging die Niederösterreichische Landesstube, deren Beispiel sodann in rascher Folge in Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg, Mähren und Schlesien Nachahmung fand. Wenige Jahre später hat auch der Triester Landtag, dem Drucke der Regierung Folge gebend, die Wahlpflicht für den Triester Gemeinderat eingeführt[9]), und im Grazer Landtage wurde etwa um die gleiche Zeit ein auf die Einführung der Wahlpflicht hinziehender Antrag eingebracht.

In Oesterreich war es ganz besonders die Sozialdemokratie, die sich der Einführung des Wahlzwanges entgegenstemmte, und zwar deshalb, weil sie sich sagte, daß dadurch nur die gleichgültigen Wähler der Bürgerklasse in gesteigertem Maße zum Erscheinen an der Urne gezwungen würden, und durch die Wahlpflicht die bereits schon straff organisierte Sozialdemokratie nichts gewinnen würde. Der Abgeordnete Dr. Schlegel, der am 27. November 1906 im Wahlreformausschuß den Antrag bezüglich der Aufnahme der fakultativen Wahlpflicht stellte, begründete diesen damit, daß prinzipielle Bedenken gegen die Einführung der Wahlpflicht in der Literatur nicht beständen, und daß die meisten Parteien dadurch nur gewinnen würden. Er wies auf die Erfolge der Wahlpflicht in Belgien und einigen Kantonen der Schweiz hin und hob ihre erzieherische Wirkung hervor. Die Einführung

[9]) Spira, S. 217.

habe er nur deshalb der Landesgesetzgebung überlassen, weil eine andere Anregung doch keine Aussicht auf Erfolg habe. Für die Uebertretung der Wahlpflicht schlug er eine nach den Vermögensverhältnissen abzustufende Geldstrafe von 1 bis 5 oder 1 bis 10 Kronen vor. Ueber die Uebertretungen sollte die Wahlkommission im Wege eines Mandatsverfahrens entscheiden. Gegen diese Entscheidung sollte Einspruch möglich sein, worauf dann vor der politischen Bezirksbehörde das ordentliche Verfahren stattzufinden hätte. Gegen diesen Antrag wurde lebhafter Widerspruch laut. Abgeordneter Dr. von Grabmeyer hob hervor, daß im öffentlichen Leben vor allem Freiheit gefordert werden müsse, und daß ein Zwang nur dort zulässig sei, wo das öffentliche Interesse dies verlange. Er führte an, wenn die Geschworenen ihr Amt annehmen müßten, so geschehe dies eben darum, weil ohne Geschworene das Urteil gar nicht zustande käme; bei der Reichsratswahl aber sei diese Befürchtung unbegründet. Vom Standpunkt der Bekämpfung der Sozialdemokratie, sagt v. Grabmeyer, sei die Einführung der Wahlpflicht allerdings erwägenswert. Dies rechtfertige aber die Einführung der Wahlpflicht nicht. Auch zweifelte v. Grabmeyer an der Möglichkeit der praktischen Durchführung. Ferner sei es unsinnig, diese Angelegenheit den Landtagen zu überlassen; es könne dem Rechtsbewußtsein im Volke nicht förderlich sein, wenn in demselben Staate in dem einen Land strafbar sei, was im angrenzenden Nachbarland ungehindert begangen werden könne.

Der Abgeordnete Dr. Adler (Sozialdemokratie) wandte sich gegen die Einführung der Wahlpflicht als reaktionäre Maßregel. Er war der Ansicht, daß durch die Wahlpflicht gerade die am wenigsten Nachdenkenden und diejenigen, die keinen eigenen politischen Willen besitzen, zur Wahlurne geschleppt würden. Aber gerade diese seien am leichtesten beeinflußbar.

Abgeordneter Dr. Lecher vertrat den Standpunkt, daß man niemand zum Wählen zwingen dürfe, der aus ethischen Gründen sich von der Tagespolitik fernhalten wolle. Zudem sei die Wahlenthaltung gerade ein Mittel politischer Demonstration. Auch biete die praktische Durchführung große Schwierigkeiten, und die unter politischen Gesichtspunkten zusammengesetzte Wahlkommission sei nicht die geeignete Instanz zur Aburteilung genannter Uebertretungen. Große Geldstrafen könne man nicht einführen, kleine hätten auf den Bemittelten keine Wirkung und würden gerade die unteren Schichten zur Urne treiben.

Zur Beratung über den Antrag Schlegel wurde schließlich ein Unterausschuß eingesetzt; dieser nahm dann den Schlegelschen Antrag in modifizierter Form an.

Aus dieser Entstehungsgeschichte der Wahlpflicht in Oesterreich ist ersichtlich, daß dort die Frage rein parteipolitisch behandelt wurde. Die schlechte Wahlbeteiligung war auch dort die Ursache, und diejenigen Parteien, die sich von einer stärkeren Wahlbeteiligung einen Erfolg versprachen, waren es dort, die für die Einführung der Wahlpflicht eintraten. Weder die Anhänger noch die Gegner der Wahlpflicht konnten sich vom Parteistandpunkt emanzipieren.

Die neue Wahlordnung für den Nationalrat vom 11. Juni 1923 hat an der bestehenden Wahlpflicht in Oesterreich nichts geändert. § 83 der Wahlordnung bestimmt[10]): Die nach § 45 Wahlberechtigten haben, insoweit in dem Bundesland, in dem sie wahlberechtigt sind, am Tage der Ausschreibung der Nationalratswahl Wahlpflicht für die Wahlen in den Landtag besteht, auch bei der Wahl der Mitglieder des Nationalrats an dem festgesetzten Wahltag innerhalb der für die Stimmabgabe vorgeschriebenen Zeit vor der zuständigen Wahlbehörde zu erscheinen und ihre Stimme abzugeben.

[10]) Walter Jellinek, Die deutschen Landtagswahlgesetze S. 321.

Wer in Ländern, wo Wahlpflicht besteht, ohne einen gerechtfertigten Entschuldigungsgrund seine Wahlpflicht bei den Nationalratswahlen nicht erfüllt, wird mit Geld bis zu 200000 Kronen (20 Schilling) bestraft.

Das Strafverfahren wird nach denselben Bestimmungen durchgeführt, die in dem betreffenden Bundesland für die Durchführung des Strafverfahrens wegen Verletzung der Wahlpflicht bei den Wahlen zum Landtag gelten.

Im dänischen[11]) Gesetz vom 12. Juli 1867 wird die Wahlpflicht allerdings nicht für die Wahlen zum Folkething, dagegen für die Wahlen zum Landsthing festgesetzt; bei diesen sind die aus den Höchstbesteuerten bestehenden „unmittelbaren Wähler" zur Anwesenheit im Wahltermin und zur Abstimmung bei einer Geldstrafe von 20 Riksdalern verpflichtet.

Auch das Wahlgesetz des früheren Fürstentums Bulgarien[12]) vom 25. August 1882 (Kap. IV, Munizipalratswahlen) kannte, ohne das Prinzip zu formulieren, die Wahlpflicht. Artikel 42 bestimmte: Jeder Wähler zweiten Grades, welcher ohne rechtmäßigen Grund an den Wahlen nicht teilnimmt, wird vom Friedensrichter mit Buße von 10 bis 40 frk. bestraft.

Diese Verfügung bezog sich zwar in erster Linie nur auf die Gemeindewahlen, hatte jedoch im Sinne späterer Artikel auch für andere, insbesondere für die Deputiertenwahlen Gültigkeit[13]).

Schon die Verfassung der Republik Mexiko[14]) vom 12. Februar 1857, in der in Kürze die konstitutionellen Pflichten der Staatsbürger enthalten sind, umschreibt sehr deutlich das Prinzip der Wahlpflicht: „Les Citoyens de la

[11]) Spira, S. 213.
[12]) Spira, S. 212.
[13]) Vutkovich, S. 55.
[14]) Vutkovich S. 55.

république ont les obligations suivantes: I... II... III...Voter, dans leur district, aux élections populaires."

Das mexikanische Strafgesetz vom 7. Dezember 1871[15]) bedroht dann im Art. 963 jeden Wähler, „der ohne gerechtfertigten und nachgewiesenen Grund die Teilnahme an einer Sekundärwahl unterläßt, oder sich vor deren Beendigung entfernt", mit Verlust seiner Bürgerrechte auf ein Jahr und mit Geldstrafe von 10 bis 100 Pesos.

Die gleiche Bestimmung wie die Verfassung von 1857 enthält auch die neue mexikanische Verfassung vom 31. 1. 1917. Sie bestimmt in dem Art. 36: Son obligationes del cindadano de la Republica: I... II... III. Votar en las elecciones populares en el Distrito elektoral que le corresponda[16]).

Die Verfassungsurkunde der Republik Salvador[17]) vom 6. Dezember 1883 hat in Art. 88 den Wahlpflichtgedanken in folgender Weise formuliert: „Es ist untersagt, auf das Abstimmungsrecht zu verzichten; die Ausübung dieses Rechts ist Pflicht." Dasselbe bestimmt auch der Art. 121 der neuen Verfassung der Republik Salvador vom 13. August 1896[18]).

Außerdem finden wir den Gedanken der Wahlpflicht noch in den Verfassungen von Venezuela und Costa Rica. Doch hat die obligatorische Abstimmung hier wie auch in Salvador nirgends eine Sanktion erhalten.

In den modernen Gesetzen der Vereinigten Staaten von Amerika ist von der Wahlpflicht keine Spur zu finden, obwohl auch dort in früheren Zeiten Keime der obligatorischen Abstimmungen vorhanden waren. Bereits eine aus dem Jahre 1643 stammende „ordinance" von

[15]) Spira, S. 213.
[16]) Altamira: Obras Completas Collection de Textos Bd. I S. 149.
[17]) Vutkovich, S. 55.
[18]) Altamira: Obras Completas Cellection de Textos I S. 310.

Southhampton Long Island[19]) bestimmte: „It is ordered that whatsoever matters or orders shell be referred to the publick (damalige Schreibweise) vote every man that is then and there present and a Member of the Courte shall give his vote and suffrage eyther against or for any such matters and not in any case to be a neuter." Eine ähnliche Verfügung soll auch in Virginia schon im Jahre 1705 bestanden haben, heute jedoch aufgehoben sein. Vutkovich berichtet auch, daß in Newyork, Maryland und Massachusetts gleichfalls Versuche gemacht wurden, jedoch überall vergebens.

Noch weniger als in den Vereinigten Staaten von Amerika findet man die Wahlpflicht in England. Dort hat man sich überhaupt nie ernstlich mit dieser Frage befaßt.

Der Wahlpflichtgedanke bildete in Belgien schon früh Gegenstand der Diskussion. Bereits im Jahre 1858 machte der Abgeordnete Decker in der Sitzung der Repräsentantenkammer vom 19. Februar 1858 einen ersten Versuch. Wiederholt stand die Forderung der Wahlpflicht zur Debatte, bis ihr endlich der Finanzminister Bernaert[20]) durch seine berühmte Rede vom 30. Mai 1893 zum Siege verhalf. Der Senatsausschuß, in dem alle Parteien vertreten waren, erklärte sich mit 15 gegen eine Stimme für die Neuerung. Auch der Kammerausschuß war anfänglich der Reform günstig gestimmt, wies sie aber später zurück. Diese ablehnende Haltung beruhte auf einem Mißverständnis; es entstand dadurch, daß viele der Meinung waren, die Einführung der Reform erheische keine Verfassungsänderung, es genüge vielmehr die Annahme eines einfachen Gesetzentwurfes. Trotzdem wurde der Gedanke nicht begraben, die öffentliche Meinung war der Sache günstig gestimmt, und als dann Bernaert am 24. Mai

[19]) Vutkovich, S. 53 Anm. 1.

[20]) Pasinomie, 1893 S. 371.

1893 einen neuen Antrag zur Einführung der Reform stellte, wurde diese auch bald darauf angenommen. Der Verfassungsparagraph 48 erhielt folgenden Wortlaut: Le vote est obligatoire et a lieu à la commune, sauf les exceptions à determiner par la loi. Ein besonderer Abschnitt des neuen Wahlgesetzes vom 28. Juni 1894[21]) gibt hierzu die näheren Bestimmungen, die von den Anhängern der Wahlpflicht gern zitiert werden: „Die erste nicht entschuldigte Enthaltung von der Abstimmung wird je nach Umständen mit einem Verweis oder einer Geldstrafe von 1 bis 3 frcs. geahndet."

„Bei einem Rückfall innerhalb 6 Jahren erhöht sich die Geldstrafe auf 3 bis 25 frcs.".

„Die Geldstrafe kann nicht in Arrest umgewandelt werden." „Bei einem zweiten Rückfall innerhalb 10 Jahren gelangt, unabhängig von derselben Strafe, der Name des betr. Wählers auf eine Tafel, die an der Stirnseite des Gemeindehauses in seinem Aufenthaltsort einen Monat lang ausgehängt bleibt."

„Wenn sich im Verlauf von 15 Jahren das unentschuldigte Fernbleiben ein viertes Mal wiederholt, so ist dieselbe Strafe anzuwenden. Ueberdies ist der Wähler auf 10 Jahre aus der Liste zu streichen und kann während dieser Zeit keinerlei Ernennung, Beförderung, Auszeichnung teilhaftig werden, gleichviel, ob diese von der Regierung, von der Kreis- oder Gemeindeverwaltung herstammt."

Gegen eine irrtümlich verhängte Strafe steht dem Betroffenen innerhalb 6 Monaten nach Verkündigung des Urteils das Rechtsmittel der Berufung zu. Diese erfolgt kostenfrei durch eine einfache Erklärung auf dem Gemeindehause.

Nach dem Wahlgesetz von 1894 werden sowohl die Senatoren- als auch Deputiertenwähler mindestens 10

[21]) Spira, S. 192 ff.

Tage vor der Wahl schriftlich zur Ausübung des Wahlaktes aufgefordert und gleichzeitig auf die Folgen des unentschuldigten Fernbleibens aufmerksam gemacht.

Das Ausbleiben muß vorher dem Friedensrichter zur Kenntnis gebracht und mit Gründen erhärtet werden. Sind der Friedensrichter und der Polizeikommissar oder der Staatsanwalt einhellig der Ueberzeugung, daß die Entschuldigungsgründe stichhaltig sind, so greift kein weiteres Verfahren Platz.

Eine Woche nach Verkündigung des Wahlergebnisses wird dann eine Liste derer zusammengestellt, die von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch gemacht haben. Auf Grund dieser für jede Gemeinde gesondert zusammengestellten Liste werden die Betreffenden vor den Friedensrichter geladen, der nach Anhörung des Staatsanwalts die Entscheidung fällt. Eine Berufung dagegen gibt es nicht, nur Einspruch gegen Versäumnisurteile.

Trotz der nicht übermäßig strengen Strafen soll seit der Reform die Zahl der unentschuldigt Ferngebliebenen auf kaum $^1/_2\,\%$ aller Wahlberechtigten herabgesunken sein, während kurz zuvor die Wahlenthaltungen noch $16\,\%$ betrugen[22]). Die Freunde des Wahlpflichtgedankens schreiben diesen glänzenden Erfolg allein der Wahlpflicht zu; ob dies seine Richtigkeit hat, sei einer späteren Untersuchung vorbehalten.

[22]) Laband, Die Reform des Wahlrechts in Belgien in der D.J.Z. 1896 Bd. I. S. 218 ff.

III.

Die Versuche zur Rechtfertigung der Wahlpflicht und ihre Schwächen.

Anhänger der Wahlpflicht gründen ihre Forderung auf die öffentlich-rechtliche Natur des Wahlrechts. Sie sagen, das Wahlrecht sei ein dem Bürger vom Staate im allgemeinen Interesse übertragenes Mandat. Der Wahlberechtigte sei als Organ des Staates an der Bildung der Volksvertretung beteiligt. Darum bestehe für ihn auch die Pflicht, sich dieser ihm im öffentlichen Interesse übertragenen Funktion zu unterziehen, und darum könne der Staat, wie er seine sonstigen Funktionäre zu ihren Amtshandlungen verpflichte, auch den Wähler zur Ausübung der Wahl anhalten.

Darüber hat gewiß nie ein Zweifel bestanden, daß in erster Linie das öffentliche Interesse daran beteiligt ist, wenn die Bürger durch ihre Stimme zur Bildung des Gemeinwillens mitwirken. Wenn auch die Wahrnehmung der eigenen Sonderinteressen in der Ausübung des Wahlrechts sehr stark zum Ausdruck gelangt, so stellt diese dennoch vor allem eine öffentliche Funktion dar. Der Staat hat daher, weil die Wähler nicht nur für sich allein, sondern für das ganze Volk wählen, indem sie durch die Bekundung ihres Einzelwillens zur Bildung des Gesamtwillens mitwirken, das Zustandekommen desselben vor Gefährdungen, welcher Art auch immer sie sein mögen, zu schützen. Er knüpft die Berechtigung zur Wahl an gewisse Bedingungen. So ist die Wahlbefugnis an gewisse Voraussetzungen gebunden, wie die der physischen und geistigen Reife, der sittlichen Würde u. a. Der Staat schützt das gesetzliche Zustandekommen der Wahl gegen jeden trügerischen Durchbruch dieser Vorbedingungen. Nicht nur vor fälschlicher Entstellung sichert er die Willens-

erklärung des Wählers, sondern er schützt sie durch strafrechtliche Bestimmungen auch gegen jede gewalttätige Nötigung und selbst gegen unlautere Beeinflussung.

Trotz alledem ist die Wahl nicht ausschließlich als eine Beauftragung des Wählers mit einer staatlichen Funktion zu betrachten. Wer die Wahlpflicht damit zu rechtfertigen versucht, verkennt die Bedeutung der hier mitspielenden persönlichen Momente. Das gilt auch für die Ausführungen von Vutkovich, der in seiner politischen Studie „Wahlpflicht“ [1]) mit Stuart Mill und Bluntschli behauptet, der Wahlakt könne, indem durch ihn der Bürger und zwar durch seine Stimmabgabe auf das Staatsleben richtunggebend wirke, nicht dem Gutdünken des Einzelnen überlassen werden. Man sagt, die persönlichen Momente dürften durch die Abstimmung ebensowenig zur Geltung kommen, wie beispielsweise auch im Verdikt der Geschworenen die persönlichen Momente nicht in den Vordergrund treten dürften. In beiden Funktionen sollte ausschließlich nur das öffentliche Interesse zum Ausdruck kommen. Aus solchen Argumenten spricht ein hoher Idealismus. In Zeiten des Krieges und der allgemeinen Not mögen Persönlichkeit und Einzelrecht völlig zurücktreten. Für solche Zeiten muß das so sein. Restloses und selbstloses Aufgehen im Dienst des Ganzen wird da gefordert und geleistet. Anders im Alltagsleben des Staates. Da verlangt der Bürger, daß ihm als Belohnung für die Erfüllung der von der Gemeinschaft geforderten Pflichten und der ihm auferlegten Lasten auch entsprechend staatsrechtliche Befugnisse zuerkannt werden. Dagegen wird vielfach geltend gemacht, das Wahlrecht als Belohnung für die Erfüllung der staatsbürgerlichen Pflichten widerstrebe der ethischen Auffassung des Deutschen; unser sittliches Nationalbewußtsein müsse höher stehen. Aber solch hochfliegender Idealismus findet sich

[1]) a. a. O. S. 82.

in der Welt der Wirklichkeit, in der wir leben und mit der wir rechnen müssen, nur als vereinzelte Ausnahme. Manchen Vertretern dieser Idee selbst war es in der Hauptsache nur darum zu tun, die Demokratisierung des Wahlrechts aufzuhalten. Der normale Staatsbürger weiß sich mit unzähligen Pflichten zu Handlungen und Unterlassungen gegenüber der Gemeinschaft belastet, deren sichtbare Verkörperung er in den Staatsorganen vor sich sieht. Diesen gegenüber will er auch Rechte haben, insbesondere in der Richtung der mindestens mittelbaren Beteiligung an den öffentlichen Geschäften der Gemeinschaft selbst.

Ist nun das Wahlrecht ein solches Recht?

Es fehlt nicht an bedeutenden Autoren, die in der Teilnahme des Wählers an Reichs- und Landtagswahlen sowie sonstigen Wahlen, durch die ein öffentliches Organ bestimmt werden soll, nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, oder gar nur eine Pflicht erblicken. Laband[2]) sagt, das Wahlrecht sei überhaupt kein subjektives, im individuellen Interesse begründetes Recht, sondern lediglich der Reflex des Verfassungsrechts. Zur Verfassung des konstitutionellen Staates gehöre ein Organ, durch welches die im Volke vorhandenen Ansichten, Tendenzen und Bedürfnisse in rechtlich geordneter Weise zum Ausdruck gelangen sollen. Diesem Zweck entsprechend sei die Bildung und Zusammensetzung dieses Organs in der Art geregelt, daß die Einzelnen unter gesetzlich festgestellten Voraussetzungen und Bedingungen die Möglichkeit haben, an der Bildung desselben mitzuwirken. Laband zieht zum Vergleich das „Recht", an einer Schwurgerichtsverhandlung als Zuhörer beizuwohnen, heran, und meint: wie dieses kein subjektives, individuell ausgeprägtes Recht sei, sondern nur ein Reflex des Grundsatzes der Oeffent-

[2]) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 5. Auflage, Bd. I S. 331.

lichkeit der Gerichtsverhandlung, und das Recht, zu appellieren, nur der Reflex der in der Prozeßordnung anerkannten Grundsätze über die Rechtsmittel sei, so sei in der gleichen Art, das Recht zu wählen, nur der Reflex der verfassungsrechtlichen Regeln über das Verfahren behufs Bildung des Landtags oder Reichstags. Daß das Wahlrecht kein Individualrecht ist, will Laband auch daraus folgern, daß die Wahlrechtsbestimmungen weit weniger dem Zweck dienen, das Interesse des einzelnen Wahlberechtigten zu schützen, obwohl auch dies teilweise mit in Betracht komme, als vielmehr eine Sicherheit dafür zu gewähren, daß der Reichstag als ein für das Reich so wesentliches Organ, den für seine Zusammensetzung aufgestellten Verfassungsprinzipien entsprechend auch wirklich gebildet werde.

Wäre das Wahlrecht in diesem Sinne aufzufassen, so stünde die Pflicht, diese Funktion zu versehen, mit dem Wesen des Wahlrechts in vollem Einklang und die Wahlpflicht wäre vom theoretischen Standpunkt aus gerechtfertigt. Daher war denn auch Paul Laband, der gefeierte Staatsrechtslehrer, ein eifriger Verfechter des Wahlpflichtgedankens.

Georg Jellinek[3]) erklärte, im Gegensatz zu Laband, das Wahlrecht für ein subjektives Individualrecht. Es bestehe aber, so sagte er, keineswegs in dem Recht zu wählen, sondern in dem Recht des Einzelnen auf Anerkennung in seiner Eigenschaft als Wähler, als Träger eines aktiven „Status". Dieser Gedanke eines Rechts auf Anerkennung eines „Status" spielt im System Jellineks eine große Rolle und wird zur Konstruktion zahlreicher subjektiver Rechte verwendet. Laband stellt ihm entgegen, daß, wenn ein subjektives Recht begründet, eine Anerkennung desselben überflüssig sei, denn der allge-

[3]) Jellinek Georg, Systeme der subjektiven öffentlichen Rechte, 3. Aufl. S. 159 ff.

meine Anspruch auf Rechtsschutz umfasse alle subjektiven Rechte, und jedem einzelnen Recht noch ein besonderes Recht auf Anerkennung beizufügen, hieße, den Schatten einer Sache für die Sache selbst erklären.

Wenn aber kein subjektives Recht, sondern nur ein Tatbestand oder Zustand vorliegt, an den sich gewisse Rechtswirkungen knüpfen (Reflex objektiver Rechtssätze), so kann die Anerkennung dieses Tatbestandes oder Zustandes nur die autoritative Feststellung desselben und der Anspruch auf diese Feststellung nur eine prozessualische Befugnis zur Herbeiführung dieses Zustandes sein. Wenn also, wie Jellinek sagt, das Recht zu wählen kein subjektives Recht ist, so ist auch der Anspruch auf Anerkennung desselben kein Rechtsanspruch, sondern es ist ein Anspruch auf Anerkennung eines Nichtrechtes.

Im Uebrigen kommt es bei der Ausübung des Wahlrechts dem Wähler allein darauf an, daß auch seine Stimme beim Wahlergebnis mit ins Gewicht fällt; nicht darauf, daß eine Behörde seinen aktiven Status anerkennt. Diese Anerkennung hilft ihm nichts, wenn ihm dennoch nicht gestattet ist zu wählen, und wenn er bei der Wahl tatsächlich mitstimmen darf, dann verzichtet er gern auf diese Anerkennung.

Trotzdem wird von Jellinek der Satz, das Wahlrecht bestehe keineswegs in dem Recht zu wählen, ernsthaft verfochten. Die Anerkennung als Wähler, ohne das Recht zu wählen, wäre nichts als eine Ehrung der betreffenden Person, denn die Zulassung zur Wahlhandlung ist nur die äußerliche Erscheinung des Wahlrechts. Wie das Recht zu testieren nicht das Recht ist, dem Notar ein Testament zu diktieren, sondern die Macht, unter Beobachtung dieser Formen die Wirkung des Testamentes hervorzubringen, so ist das Wahlrecht nicht das Recht, einen Zettel in die Urne zu legen, sondern ein Recht darauf, daß diese Stimme auch mitgezählt wird. Es ist

die Macht, auf diese Weise mitzuwirken an der Bestellung von Trägern der öffentlichen Gewalt; das aber ist mittelbar eine Macht über die öffentliche Gewalt selbst und damit seinem Gegenstand und Inhalt nach ein echtes öffentliches Recht.

Dennoch behauptete Georg Jellinek, Wählen im staatsrechtlichen Sinne sei Ernennung eines Staatsorgans; jede Bestellung eines Staatsorgans aber, daher auch jeder Anteil an einer staatlichen Wahl, sei Ausübung einer staatlichen Funktion, folglich selbst Organtätigkeit.

Staatsorgan ist nur, wer namens des Staates handelt, oder in dem wir uns den Staat selbst handelnd vorstellen. Es ist höchst sonderbar, zu sagen, die Wahl der Abgeordneten zum Parlament werde vom Staate vorgenommen. Ist es denn notwendig, jede noch so entfernte Teilnahme an der Bestellung eines Organs einer Gemeinschaft als organschaftliches Handeln dieser Gemeinschaft selbst zu betrachten? Muß man jede Person als Staatsorgan ansehen, die irgendwie zur Bildung des Staatswillens beiträgt? Das Handeln des Einzelnen im Interesse des Staates allein macht ihn nicht zum Staatsorgan.

Selbst wenn man aber zugeben wollte, der Wähler sei Staatsorgan, so würde sofort die weitere Frage auftauchen, ob er denn auch verpflichtet ist, als Staatsorgan aufzutreten, denn auf jeden Fall wäre doch der Wähler ein staatliches Organ erst im Augenblick der Abstimmung und das ist ja eben die Frage, ob es in seinem Belieben steht oder nicht, diese Rolle zu übernehmen.

Offenbar in der Erkenntnis, daß mit der Organschaft des Abstimmenden nichts zu Gunsten der Wahlpflicht zu erreichen ist, hat man es mit der Organschaft der Abstimmungsberechtigten versucht. Der wahlberechtigte Bürger soll schon Organ des Staates sein, bevor er zur Abstimmung gerufen wird. Insbesondere Geffcken[4])

[4]) Geffcken, Die Wahlpflicht in der Zeitschr. f. Politik, Bd. II S. 159 ff.

hat diesen Gedanken ganz eigenartig durchgeführt. Er konstruierte eine korporative Gesamtheit der Wahlberechtigten, die er als eine juristische Person des öffentlichen Rechts betrachtete. Wie jede Körperschaft, sagte er, so bedürfe auch diese eines Organes, um ihren Willen kundzugeben. Sie begnüge sich mit einem einzigen Organ, dem Kollegium, der „Generalversammlung" ihrer Mitglieder. Der Staat verlange von der Staatsbürgerschaft, demnach auch von ihrem Organ, dem Kollegium der Staatsbürger eine verfassungsmäßige Teilnahme am öffentlichen Leben, d. h. Beteiligung an der Zusammensetzung des Parlamentes. Zum Wählen verpflichtet sei also zunächst die Staatsbürgerschaft und dieses Wählen bedeute eine öffentliche Funktion, einen Dienst für das gedeihliche Leben des Staates. Gelte dies aber für die Wahltätigkeit der Staatsbürgerschaft als Ganzes, so müsse dasselbe auch für die Wahltätigkeit des einzelnen Staatsbürgers gelten. Sie sei also folgerichtig in erster Linie eine Pflicht; wenigstens theoretisch, fügte er aber einräumend hinzu.

Mit diesem kunstvollen Gedankenspiel Geffckens ist aber schlechterdings nichts bewiesen. Angenommen, die Konstruktion einer aus sämtlichen Wahlberechtigten zusammengesetzten juristischen Person hätte ihre Richtigkeit und es bestünde für sie die von Geffcken ganz willkürlich erdichtete Verpflichtung, für die Bildung des Parlamentes zu sorgen, angenommen auch, diese Korporation hätte als ihr Organ die „Generalversammlung"; woraus folgt aber dann, daß auch die einzelnen Mitglieder verpflichtet sind, ihre Stimme abzugeben? Kann man denn aus der Pflicht des Kollegiums eine solche der Mitglieder ohne weiteres ableiten? Besteht denn nicht auch die Pflicht des Landtags, für die Besetzung des Staatsgerichtshofs zu sorgen, ohne daß dadurch dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit genommen wäre, sich der

Abstimmung zu enthalten? Geffcken beruft sich darauf, daß die Wahlaktion des Einzelnen keinen anderen rechtlichen Charakter tragen könne, als die Wahltätigkeit der Staatsbürgerschaft als Ganzes. Wollte man ihm auch dies zugeben, dann würde immer noch die Frage auftauchen: Welches ist denn dieser rechtliche Charakter? Die Antwort müßte lauten: Eine öffentliche Funktion. Damit steht Geffcken nun wieder am Anfang der ganzen Streitfrage. Aus der Natur des Wählens als öffentliche Funktion ergibt sich eben noch nichts für die Frage, ob der Wähler auch verpflichtet ist, sie vorzunehmen.

Trotz all dieser Konstruktionsversuche der Anhänger des Wahlpflichtgedankens ist noch heute die Auffassung vom Wahlrecht als eines öffentlichen Individualrechts, von dem der Einzelne ganz nach seinem Belieben Gebrauch machen kann oder nicht, tief im Volksbewußtsein eingewurzelt. Diese Auffassung ergibt sich auch aus der geschichtlichen Entwicklung des Wahlrechts. Es ist ein schönes Ideal, das Wahlrecht als öffentliche Funktion, als Dienst am Staat zu betrachten; aber der ganze Glanz dieses Ideals ist dahin, sobald ihre Ausübung nicht mehr freiwillig, sondern nur unter dem Zwange der Strafdrohung geschieht.

Richtig ist allerdings, daß der Wähler die Schaffung eines Organs, nämlich der Volksvertretung, im Interesse des Staates bezweckt; aber daraus darf nicht ohne weiteres gefolgert werden, daß der Wähler nur Organ des Staates sei. Der Wähler ist der unentbehrliche Mittler zur Schaffung der Volksvertretung; das Wahlrecht ist daher nicht bloße Zulassung zu einer Tätigkeit als Organ des Staates, sondern Ausübung einer meist unter politisch schweren Kämpfen erstrittenen staatsrechtlichen Befugnis des Einzelnen an der Bildung des Staatswillens mittelbar teilzunehmen. Otto Mayer[5]), der Führer der deutschen Ver-

[5]) Mayer Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I. S. 113.

waltungsrechtswissenschaft, sagte, es handle sich beim Wahlrecht um ein Mitwirkungsrecht am staatlichen Akte des Wählens in Gestalt einer Forderung. Es trete dabei die Verbindung von Sonderinteressen des einzelnen Staatsbürgers und den öffentlichen Zwecken zutage. Der Wähler gebe seine Stimme ab, so wie er glaube, seinem Vorteil zu dienen; gleichzeitig diene er damit aber auch dem Gemeinwesen, indem er durch seine Wahl zur Bildung eines wichtigen Staatsorgans beitrage. Beim Wählen handle es sich, sagte er weiter, um Bestimmung des Mannes, der kraft Vertreterrechts einen gewissen Anteil an der öffentlichen Gewalt ausüben soll. Diese Bestimmung geschehe durch die Wahlbehörde, die die Wahlergebnisse zusammenstelle. Der einzelne Wähler, das ist der Staatsbürger, der von seinem Wahlrecht Gebrauch macht, habe dieser gegenüber den Rechtsanspruch darauf, daß seine Abstimmung entgegengenommen und bei der Feststellung mitgezählt werde. Daß die Staatsbürger durch die Wahl zur Geltung kommen, sei zum öffentlichen Wohle eingerichtet; daß sie dabei ihre eigene Meinung über das, was dem Staate fromme, entscheiden lassen dürfen, das gehöre zum subjektiven Recht.

Nur wenn man auf diese Weise die Wahl als Funktion im Interesse des Staates, das Wahlrecht aber als eine gemäß dem öffentlichen Recht eingeräumte subjektive Befugnis auseinanderhalte, sagte Stier-Somlo [6]), komme man zu einer klaren Lösung. Letzten Endes aber werde die Lösung dieses Problems bestimmt durch die Vorstellung vom modernen Verfassungsstaat, der weder bloßer Selbstzweck, noch lediglich Zweck der Einzelpersonen sei, in dem sich vielmehr Gemeinschaftsinteresse und Individualinteresse untrennbar verflechten.

Eine andere viel vertretene Ansicht ist: der Bürger habe bei der Abstimmung ganz ohne Rücksicht auf seinen

[6]) Stier-Somlo, S. 15 ff.

Sondervorteil nur so abzustimmen, wie es das allgemeine Interesse erheische, und dabei so gewissenhaft vorzugehen, als ob er der einzige Wähler wäre, von dessen Stimme die Wahl abhänge. Jedoch in Wirklichkeit ist dies nicht so. Trotz der steten Fortschritte auf dem Gebiet politischer Erziehung darf man sich nicht der Hoffnung hingeben, der Wähler lasse sich bei seiner Abstimmung von andern Motiven leiten als den Rücksichten auf seine persönlichen Interessen. Bei jedem Wahlkampf kann man sehen, wie die Wahlbewerber selbst, statt durch überzeugende, auf das Wohl der Gesamtheit hinzielende politische Argumente das Vertrauen ihrer Wähler zu gewinnen, es vorziehen, dies durch berechnetes Betonen einseitiger Interessenpolitik derer, um deren Stimmen sie buhlen, zu erreichen versuchen. „Man müßte gänzlich blind sein für die Menschennatur," meint Spira[7]), „wollte man übersehen, wie gerade das persönliche Interesse jenes mächtige Schwungrad ist, von dem das ganze Streben der meisten Menschenkinder nur allzuoft getrieben wird und das Ziel, dem ihre ganze Willenskraft dienstlich ist." Die Einzelinteressen werden immer siegen über das, was dem Gemeinwohl frommt. In Zeiten, wo eine das Gesamtwohl bedrohende Gefahr am Himmel steht, kann jener hohe Idealismus seinen Zauber ausüben; in normalen Zeiten aber, wenn der Wahlkampf im Zeichen bestimmter Ideen und Tendenzen vor sich geht, kann das Vorhandensein eines ausgesprochenen persönlichen Interesses nicht geleugnet werden, das der Wahlberechtigte daran hat, daß in dem zu bildenden Gesamtwillen sein eigener Gesichtspunkt zur Anerkennung gelange. Die vielen neuen Parteien, die bei jeder Wahl auf das Kampffeld treten, sind ein deutliches Zeichen dafür, wie heute mehr als früher die Sonderinteressen der Einzelnen in den Vordergrund treten.

[7]) Spira, S. 154.

Damit soll nun nicht geleugnet werden, daß jeder, der des Stimmrechts teilhaftig wird, einen Bruchteil der Verantwortung für eine gedeihliche Leitung der öffentlichen Angelegenheiten übernimmt. Jedoch es ist ein Erfahrungssatz, daß dieses Bewußtsein persönlicher Verantwortung zur steigenden Zahl ihrer Träger in umgekehrtem Verhältnis steht. Dem Einzelnen mag das Bewußtsein der eigenen politischen Bedeutung, auch das Gefühl der höheren Verantwortung dort beigebracht werden, wo er als alleiniger Träger einer Pflicht erscheint. Wo aber die große Masse in die Pflichtleistung sich teilt, da erleidet dieses Gefühl eine begreifliche Erschlaffung.

Jene Theorie, die dem Wähler die ethische Höhe zumutet, er möge seine eigenen wichtigsten Lebensinteressen außer acht lassen und so abstimmen, wie es das Interesse der Gesamtheit erfordert, findet in sich selbst die schärfste Widerlegung. Wer bestimmt denn, was das Interesse der Gesamtheit ist, und wer entscheidet, wann der Begriff der Gemeinschaft gegeben ist? Ist es etwa die Majorität? Kann nicht die Meinung eines Einzelnen die richtige sein, diejenige der Mehrheit eine irrige? Ist es nicht vor Kenntnis des Wahlergebnisses überhaupt unmöglich oder mindestens unsicher, zu wissen, wer diese Mehrheit bildet? Es wird von denjenigen, die die Wahlpflicht mit der schönen Lehre von der ausschließlichen Unterordnung unter die Bedürfnisse des Volkswohles zu rechtfertigen versuchen, völlig übersehen, daß das Wohl der Gesamtheit nicht notwendig an gleiche Interessen geknüpft ist. Sie verkennen völlig, daß erst das Summenergebnis der Interessen jedes Einzelnen das Volkswohl darstellt. Man frage einmal die Volksvertreter selbst, wen sie eigentlich vertreten, und sie müssen alle, wenn sie ehrlich sind, gestehen, daß sie in erster Linie die Interessen ihrer Partei verfechten. Wie wäre es anders denkbar, daß die Wähler den leidenschaftlichsten, oft mit

größten Opfern an Mühe, Geld und Zeit geführten Wahlkampf führen würden, wenn sie wüßten, die Erwählten könnten sich über ihre Interessen hinwegsetzen und sie gegebenenfalls denjenigen ihrer Gegner opfern.

So, wie jedoch der Volksvertreter durch dieses Verhalten nicht im geringsten gegen das Wohl des gesamten Volkes, das ihm die Verfassung vor Augen hält, verstößt, so tut es auch der Wahlberechtigte nicht, wenn er seinen Stimmzettel nicht einzig mit dem Bewußtsein oder dem Wunsche, eine Funktion im Dienste des Gesamtwohles zu verrichten, in die Urne wirft. Was er will, ist vielmehr, daß er seine Stimme zur Geltendmachung der Sonderinteressen seines Berufes oder einer sonstigen, ihm wegen der gemeinschaftlichen Tendenzen nahestehenden Gruppe in die Wagschale legt. Ist er selbst ein Muster an bürgerlichen Tugenden und hat er, tiefdurchdrungen von der Bedeutung seiner Wahlbeteiligung, nichts vor Augen, als das Wohl des gesamten Volkes, so macht er dennoch stets in der unerschütterlichen Ueberzeugung, einzig durch die Verfechtung gerade seiner Sonderinteressen, dem Heile des ganzen Volkes förderlich zu sein, von seinem Wahlrecht Gebrauch. Nur auf die Weise bekunden die einzelnen Volksklassen, Berufsstände und sonstigen Gruppen ihre Lebenskraft und geben Zeugnis ab von der Entwicklung, zu der sie gediehen sind, von ihrer Bedeutung im Staate und von ihrer Reife, diesem den eigenen Stempel aufzudrücken.

Trotz dieser Tatsache, die von den Freunden der Wahlpflicht völlig verkannt wird, daß der Wähler an der Leitung der öffentlichen Dinge Anteil nimmt, indem er nur der Partei seine Stimme gibt, durch die er seine Interessen vertreten glaubt, soll nicht geleugnet werden, daß in der Ausübung des Wahlrechts eine öffentliche Funktion zu erblicken ist. Damit soll aber den Anhängern

der Wahlpflicht nicht im geringsten, wie Triepel[8]) meinte, entgegengekommen werden, denn nur, wenn der Bürger von seinem Wahlrecht Gebrauch macht, übernimmt er diese öffentliche Funktion und tritt er damit in ein gewisses Pflichtverhältnis zum Staate. Ob er aber Gebrauch macht, also ob er in dieses Pflichtverhältnis eintritt oder nicht, darüber zu befinden ist sein eigenstes Recht.

Die Pflicht, die der Bürger, wenn er von seinem Wahlrecht Gebrauch macht, übernimmt, und das wird von den Verfechtern des Wahlpflichtgedankens wiederum verkannt, ist keine rechtliche, sondern nur eine moralische Pflicht. Nur seinem Gewissen gegenüber hat der Wähler es zu verantworten, wie er von seinem Wahlrecht Gebrauch macht. Kein Gesetz macht ihm diesbezüglich Vorschriften und keine Strafe hat er zu befürchten, wenn er einem Feinde des Staates seine Stimme gibt. Wieviel weniger ist es dann gerechtfertigt, denjenigen, der von seinem Wahlrecht keinen Gebrauch macht, mit einer Strafe zu bedrohen!

Daß das Wahlrecht ein subjektives öffentliches Recht ist, das ist nicht nur der Standpunkt unseres heutigen Rechts, das nur von Recht und Fähigkeit, nirgends aber von einer Pflicht zu wählen spricht, das ergibt sich auch aus seiner geschichtlichen Entwicklung. Besonders deutlich kommt dies in Erscheinung, wenn man die im 19. Jahrhundert sich immer mehr durchsetzende Erweiterung des Wahlrechts der Staatsbürger in Betracht zieht. Wir hatten früher in Deutschland ein Wahlrecht, von dem große Gruppen der Bevölkerung ausgeschlossen waren. Durch die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, um die Jahrzehntelang heftige politische Kämpfe stattgefunden haben, sind Millionen neuer Wähler, die bisher des Wahlrechts darbten, in seinen Genuß gekom-

[8]) Triepel, Besprechungen über Emil Spira, „Die Wahlpflicht" in der Zeitschrift für Politik Bd. IV. 1911. S. 597 ff.

men. Diese neuen Wähler sind nunmehr subjektiv berechtigt, ohne es früher gewesen zu sein; um ein Recht, nicht um eine Pflicht haben sie gekämpft. Das für den Staat in erster Linie wichtige Ergebnis aber, nämlich die Schaffung seines Organs, der Volksvertretung, war auch ohne diese subjektive Rechtserweiterung möglich. Wenn das Wahlrecht nur dazu dienen würde, die Volksvertretung zustande zu bringen, so wäre diese Reform eine unnütze Sache gewesen.

Diejenigen Anhänger der Wahlpflicht, die die subjektiv-rechtliche Natur des Wahlrechts nicht leugnen, pflegen die Rechtfertigung der Wahlpflicht auf die Behauptung zu stützen, jedem öffentlichen Recht entspreche auch eine Rechtspflicht. In Wirklichkeit gibt es aber zahlreiche öffentliche Rechte, deren Ausübung ganz im Belieben des Berechtigten liegt; man erinnere sich nur des Rechtsschutzanspruches. Keinem Menschen wird es einfallen, zu behaupten, daß es eine Pflicht desjenigen sei, der sich in seinem Recht verletzt fühlt, das Gericht um Rechtsschutz anzurufen. Er allein hat es in der Hand, ob er, um zu seinem Recht zu kommen, das Gericht anrufen will oder nicht. Niemand wird es einfallen, zu behaupten, daß, weil dieser Rechtsschutzanspruch ein öffentliches Recht ist, der Verletzte auch verpflichtet sei, Klage zu erheben. Erst der Gebrauch des Rechts legt seinem Träger Rechtspflichten auf. Genau so läßt sich auch hinsichtlich des Wahlrechts eine Rechtspflicht erst daraus ableiten, wenn er dieses Recht auch wirklich ausübt. Diese Pflicht besteht dann einfach darin, daß er sich den Anforderungen, die das Gesetz an ihn stellt, anpassen muß. Er darf seine Stimme nicht veräußern oder abtreten, er kann nur persönlich von seinem Recht Gebrauch machen, es nur einmal und nur dort ausüben, wo ihm dies ausdrücklich erlaubt wird.

Auch das Argument, daß aus der Unentbehrlichkeit der Volksvertretung die Notwendigkeit der Wahlpflicht

zu folgern sei, ist nicht stichhaltig. Der Staat nimmt öffentliche Dienste nur dort in Anspruch, wo das freiwillige Angebot nicht ausreicht. Deshalb verpflichtet er zwar zum Schöffen- und Geschworenendienste, nicht aber zur Ergreifung der berufsmäßigen Beamtenlaufbahn. Darum nötigt er auch nicht zur Wahlbeteiligung; bei Wahlen, an denen sich Millionen der Berechtigten beteiligen, braucht ihm nicht bange zu sein, daß die Urne leer bleibt, und er kann deshalb Pflicht und Zwang beiseite lassen.

Wollte man das Wahlrecht zu einer Rechtspflicht erheben, so müßte andererseits auch dem Erwählten die Annahme der auf ihn gefallenen Wahl zur Pflicht gemacht werden. Es wäre geradezu eine Absurdität, man denke z. B. an die Präsidentenwahl, wollte man die Bürger bei Strafe zur Namhaftmachung eines Kandidaten zwingen, von dem er nicht sicher weiß, ob er auch die Wahl annehmen wird. Kann sich doch auch der Fall ergeben, daß eine Partei die Stimmenthaltung zu ihrer Parole macht. Sie müßte im Falle der Wahlpflicht dann, um denselben Zweck zu erreichen, einen Kandidaten aufstellen und sich von ihm versprechen lassen, für den Fall, daß er gewählt wird, die Wahl nicht anzunehmen. Wäre es nicht geradezu ein unwürdiges Schauspiel, ihre Anhänger zwangsweise zur Urne zu schleppen, um daselbst wissentlich unnütze Stimmen abzugeben?

Von den Schriftstellern der neuesten Zeit tritt v. Freytagh-Loringhoven[9]) für den Gedanken der Wahlpflicht ein. Er will aus der Weimarer Verfassung selbst die Rechtfertigung der Wahlpflicht herleiten. Die Anerkennung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, sagt er, bilde die Voraussetzung politischer Betätigung. Die Ausübung des Wahl- und Stimmrechts stelle für die ganz überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung deren Gipfelpunkt dar. Inso-

[9]) v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit S. 319.

fern sei es ganz folgerichtig, wenn die Verfassung im unmittelbaren Anschluß an die Gewährleistung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit in Art. 125 die der Wahlfreiheit und des Wahlgeheimnisses behandle. Sie nehmen dabei auf die Wahlgesetze Bezug, die tatsächlich ihrer ganzen Anlage nach berechnet seien, jene Güter zu sichern. Daneben kommen noch die Strafgesetze in Betracht, die in den §§ 107 und 109 die Verhinderung der Ausübung des Stimmrechts, sowie den Kauf und Verkauf einer Stimme mit Strafe bedrohen und überdies in § 108 die Wahlfälschung für strafbar erklären. Auch die in § 240 St.G.B. auf Nötigung festgesetzte Strafe könne bei Wahlvergehen in Frage kommen. Diese vom Gesetz vorgesehenen Sicherungen, sagt v. Freytagh-Loringhoven weiter, können nur in besonders kraß liegenden Einzelfällen Bedeutung erlangen; sie müßten aber gerade da versagen, wo die Wahlfreiheit in großem Maßstabe bedroht sei, insbesondere dort, wo einflußreiche Vereinigungen planmäßig einen Wahlterror ausübten, dem der Einzelne nicht zu widerstehen vermöge. v. Freytagh-Loringhoven erinnert beispielsweise an die bereits erwähnten Vorgänge bei den sächsischen Landtagswahlen am 5. November 1922. Dieser mittelbare Druck, den die sächsische Sozialdemokratie seinerzeit zur Abgabe der Stimme zu Gunsten der sozialistischen Liste auf die Arbeiterschaft ausübte, sei zwar nicht strafbar, bedeute aber zweifellos eine Beeinträchtigung der Wahlfreiheit. Eine Besserung auf diesem Gebiet erwartet v. Freytagh-Loringhoven von der Einführung des Stimmzwangs.

Diesem Uebel kann aber auf anderem Wege ebenso erfolgreich entgegengetreten werden. Es ist doch nicht angängig, daß deshalb, weil vielleicht in einem Bezirk ein solcher Druck auf die Wählerschaft ausgeübt wurde, in ganz Deutschland den Wahlberechtigten der Stimmzwang auferlegt wird.

v. Freytagh-Loringhoven's Ausführungen begründen irgend eine Vorkehrung zur Verhinderung solcher Wahlbeeinflussungen, vielleicht in dem Sinn, daß die in dem betreffenden Bezirk der Partei zugefallenen Stimmen, die den Zwang ausgeübt hat, nicht mitgezählt werden; sie rechtfertigen aber keineswegs die allgemeine Einführung des Stimmzwanges.

Das letzte Argument, das die Vorkämpfer der Wahlpflicht in's Feld führen, ist so wenig stichhaltig, wie all die bereits erwähnten. Der Staat, so behaupten sie, stelle doch zur Erfüllung seiner Aufgaben an seine Bürger weit schwerere Anforderungen, als die der Wahlpflicht; er besteuere sie mit empfindlichen materiellen Abgaben, verpflichte sie zur Annahme der Vormundschaft und des Schöffenamtes, verlange von ihnen die Ablegung der Zeugenschaft und lasse sie durch Festsetzung der Schulpflicht und des Impfzwanges einen beträchtlichen Eingriff in ihre Freiheitssphäre erleiden. So wie der Staat die Leistung all dieser im öffentlichen Interesse erforderlichen Pflichten von seinen Staatsangehörigen nötigenfalls erzwinge oder doch deren Nichtleistung ahnden könne, ebenso sei er auch berechtigt, durch zwingende Normen die der Gesamtheit erforderliche Ausübung des Wahlrechts zu sichern. In Wirklichkeit aber kann die Bedeutung der Abstimmung mit keiner von all diesen Pflichten verglichen werden.

Der Staat kann die Steuern nicht entbehren, weil er ohne sie seine höchsten Zwecke nicht erfüllen könnte. Ebenso ist die Schulpflicht für die Aufgaben des Staats, vornehmlich für die kulturellen, unerläßlich. Der Impfzwang und all die anderen genannten öffentlichen Pflichten sind nicht weniger im allgemeinen Interesse unentbehrlich. Durch ihre Nichterfüllung leidet die Allgemeinheit Schaden. Hingegen kann sich niemand dadurch geschädigt erachten, weil ein anderer seine Wahlpflicht

vernachlässigt. Der Wahlpflichtige, der sich von der Ausübung des Wahlrechts zurückzieht, beeinträchtigt dadurch auch nicht im Geringsten das rechtmäßige Zustandekommen des politischen Vertretungskörpers, denn der Wahlkörper kann auch ohne seine persönliche Mitwirkung die Aufgabe, zu der er berufen ist, nämlich der Bildung des Gemeinwillens, rechtmäßig erledigen.

Bei all den übrigen genannten öffentlichen Pflichten beeinträchtigt die Nichtausübung durch einen Bürger einen andern. Nimmt der Berufene eine Vormundschaft nicht an, so muß ein anderer an seine Stelle treten. Zahlen mehrere keine Steuern, so wird dadurch das Gleichgewicht des Haushaltplanes gefährdet, die Umlage muß wegen des Ausfalls im nächsten Jahr erhöht werden, die Zahlenden müssen also den Ausfall tragen. Kommt einer seiner Impfpflicht nicht nach, so gefährdet er dadurch die Allgemeinheit, weil er sich dadurch der Gefahr einer Erkrankung aussetzt, die sich zu einer gefährlichen Epidemie auswirken kann. Die Zeugenpflicht aber ist ein unerläßliches Erfordernis der Rechtspflege, ohne sie wäre diese geradezu undenkbar.

Auch das Lieblingsargument der Stimmzwangsverfechter, die öffentlich-rechtliche Geschworenenpflicht, kann mit der Wahlpflicht nicht verglichen werden. Durch diese soll Männern aus dem Volke ein Anteil an der richterlichen Gewalt im Staate eingeräumt werden. Das Volk schätzt die Geschworenen, weil in Fällen schwerster Delikte der Bürger von seinesgleichen gerichtet und er der Rechtssprechung staatlicher, wie behauptet wird, lebensfremder Berufsrichter entzogen wird; es wird erwartet, daß die Männer aus dem Volke mehr den Rücksichten der Billigkeit als den toten Buchstaben des Gesetzes Geltung verschaffen werden. Wenn auch all diese zur Rechtfertigung der Geschworenen angeführten Gründe nicht haltbar sind, so leben sie doch im Volksbewußtsein

weiter; immerhin steht soviel fest, daß der Geschworene nicht in seinem eigenen Interesse Träger eines Rechts ist, sondern daß er den an ihn ergehenden Ruf ausschließlich im Dienste seiner Mitbürger Folge leisten muß. Ganz abgesehen davon, daß, wenn ein Bürger die Annahme des Geschworenendienstes verweigert, ein anderer diesen Dienst übernehmen muß, würde das Institut, das im Sinne einer bürgerlichen Freiheitsgewähr einzelne Straftaten der alleinigen Aburteilung der staatlichen Berufsrichter entzieht, sehr beeinträchtigt werden, wenn der Geschworene die Annahme der Dienste einfach verweigern dürfte. Darum ist in diesem Fall der staatliche Zwang vollkommen gerechtfertigt.

Ganz anders aber verhält es sich beim Wahlrecht. Wenn auch seine Ausübung eine öffentliche Funktion darstellt, welche dem Wähler vorwiegend im Interesse der Gesamtheit obliegt, bleibt sie doch stets auch sein Recht; denn er ist im Gegensatz zum Geschworenendienst dabei in hohem Maße selbst interessiert, weil er durch Abgabe seiner Stimme indirekt zur Leitung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirkt, und zwar tut er dies in einem Sinne, wie es seinem eigenen politischen Gesichtspunkt entspricht. Keine noch so hochklingende Staatsdoktrin wird im Stande sein, der Funktion des Wählens diesen persönlichen Einschlag zu nehmen. Der Geschworene dagegen hat gerade im Gegensatz hiezu sich von jeglicher Befangenheit und Parteilichkeit loszumachen und muß diese seine Pflicht durch Eid ausdrücklich bekräftigen.

Nicht so weit wie die seither genannten Anhänger des Stimmzwangs geht Herrfurth [10]). Er beantragte statt der Abgabe einer Stimme bloßen Präsenzzwang. Er will sich damit begnügen, daß der Wahlberechtigte im Wahl-

[10]) Herrfurth, Reichstagswahlrecht und Wahlpflicht in der „Deutschen Juristen-Zeitung" 1896 Bd. I. S. 3 ff., S. 23 ff.

lokal erscheine, gleichgültig, ob er seine Stimme abgibt oder nicht.

Dieser Ansicht könnte beigetreten werden, wenn man die Gewißheit hätte, daß die meisten Wahlabstinenten nur aus Bequemlichkeit der Wahlurne fernbleiben. Dieser Standpunkt ist aber keineswegs begründet. Von vielen Wahlberechtigten kann allerdings angenommen werden, daß, wenn sie an Ort und Stelle zu erscheinen gezwungen sind, sie auch von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Diejenigen aber, die eine Wahlbeteiligung im gegebenen Falle mit ihren Grundsätzen unvereinbar finden, also gerade Bürger, die ihre Prinzipien hochhalten und trotz des Erscheinens sich der Stimmabgabe enthalten, werden in der Regel darin nur eine überflüssige Schikane erblicken. Eine Erscheinungspflicht kann ferner auch zu Einschüchterungsversuchen und Repressalien führen, die mit dem öffentlichen Interesse unvereinbar sind. Eines aber hat die Erscheinungspflicht dem Stimmzwang voraus, nämlich, daß sie vielen Wahlberechtigten den demütigenden Zwang, einen leeren oder ungültigen Stimmzettel abgeben zu müssen, erspart.

Damit dürfte die Unhaltbarkeit all der verschiedenen Versuche zur Rechtfertigung der Wahlpflicht nachgewiesen sein. Bestritten wird nicht das formelle Recht des Staates zur gesetzlichen Einführung der Wahlpflicht, aber bestritten wird ihre theoretische Begründung und innere Berechtigung, ihre politische Vernunft, ihre Durchführbarkeit und der von ihr erwartete Erfolg.

Auf die Art und Weise näher einzugehen, wie die Wahlpflicht praktisch durchführbar wäre, erübrigt sich. Die Freunde der Wahlpflicht in neuerer Zeit schlagen auch keine anderen Mittel vor als solche, wie sie dort bestehen, wo die Wahlpflicht bereits eingeführt ist, oder dort vorgeschlagen wurden, wo sie wenigstens Gegenstand einer Beratung war.

Was wollen eigentlich die Anhänger der Wahlpflicht mit der Einführung des Stimmzwanges bezwecken? Warum wollen sie eine solch radikale Aenderung des Bestehenden? Sie schreiten auf zwei verschiedenen Wegen, auf denen sie dazu kommen, den Stimmzwang zu empfehlen: Der eine mehr theoretisch, der andere mehr praktisch-politisch. Darüber aber sind sie sich alle einig, daß in der Wahlenthaltung, wenn sie einen größeren Umfang annimmt, eine Gefahr zu erblicken ist.

Die einen gehen von der Forderung aus, die Wahl müsse ein genaues Spiegelbild des Volkswillens sein. Das sei zu erreichen nur bei möglichst allseitiger Wahlbeteiligung. Starke Wahlenthaltung fälsche das Bild, sie täusche über die wahre öffentliche Meinung des Landes. Kleine Minoritäten könnten auf diese Weise zur Macht gelangen. Ein so gewähltes Parlament aber habe keinen Anspruch auf Autorität, es sei kein Spiegelbild, sondern ein Zerrbild des Volkswillens.

Es ist richtig, daß das Wesen und der Zweck der Wahl ist, ein möglichst genaues Spiegelbild des Volkswillens zum Ausdruck zu bringen, wenigstens ein Bild der Willensströmungen, die im Augenblick der Wahl vorhanden sind und sich Geltung zu verschaffen wissen. Dies kann aber auch ohne Stimmzwang erreicht werden, denn wer nicht abstimmt, obwohl er kann, der stellt sich bewußtermaßen außerhalb des „Volkes", das am Wahltag seinen Willen zum Ausdruck bringt. Der Spiegel zeigt dann wenigstens insofern die Wahrheit, als er nicht wiedergibt, was nicht gesehen sein will. Wer das Wählen ganz unterläßt, sagte Geffcken[11]), der zeige damit, daß er das Wesen des modernen Staates überhaupt noch nicht in seinen elementarsten Grundlagen erfaßt habe, und seine Stimme sei daher vollkommen untauglich, dem Staate

[11]) Geffcken, Die Wahlpflicht in der Zeitschrift für Politik Bd. II S. 159 ff.

Werturteile für die Gestaltung des öffentlichen Lebens an die Hand zu geben. Zum Abstimmen könne er im Falle des Stimmzwanges gezwungen werden, die Art und Weise aber, wie er diesem Zwange nachkomme, bleibe bei unserer geheimen Abstimmung durchaus in das freie Belieben des zwangsweise zur Wahlurne Geschleppten gestellt. Die Regel werde sein, fährt er fort, daß diese aus Verärgerung über die angedrohte Strafe für die Opposition stimmen. Was bei dem wirklich oppositionell gesinnten Wähler in bester Ordnung sei, das werde bei dem politisch Indifferenten aber zu einer direkten Schädigung der Staatsinteressen, weil es dazu beitrage, das politische Urteil des Volkes zu fälschen.

Völlig unrichtig ist es aber, wenn man für die neue Einrichtung sich auf die Notwendigkeit beruft, die Volksvertretung müsse einem genauen Volksspiegel gleichen. Die Volksvertretung auch der demokratischen Republik ist in Wirklichkeit eben nicht das, was in der papiernen Verfassung steht, nämlich eine Vertretung des Volkes in dem Sinne, daß das Volk in ihr und durch sie einen Willen erhalten und äußern könnte, sondern in dem andern und bessern Sinn, daß das Parlament im Ganzen wie in seinen Gliedern die Interessen der Volksgesamtheit als solcher zu wahren habe. Das Ideal der Volksvertretung, das wir zu erreichen suchen müssen, ist nicht ein Parlament, das ein getreues Abbild der Zerrissenheit des Volkes in unversönliche Parteien gewährt, sondern ist ein Parlament, das aus den Kundigsten, Ehrlichsten und Fähigsten des Volkes besteht, ein Parlament, das unabhängig nach oben und nach unten für das Volkswohl das Beste zu erreichen trachtet und dazu auch im Stande ist. Das ist allerdings ein Ideal; aber Aufgabe auch der demokratischen Republik ist es, diesem nachzujagen und nicht jenem, das die Verfechter der Wahlpflicht vor Augen haben.

Daß auch die Weimarer Verfassung auf diesem Standpunkt steht, das zeigt deutlich das Verbot des imperativen Mandats. „Man müßte widrigenfalls sofort," sagte Triepel[12]), „wenn nicht sicher ist, daß sich der Parlamentswille mit dem Volkswillen deckt, — und das ist im Grunde niemand sicher — die Volksvertretung in solchem Sinne völlig beiseite schieben, und das Volk selbst entscheiden lassen, und dann käme man zum Referendum und zu ähnlichen Einrichtungen der modernen Demokratie." Nun kennt allerdings die Weimarer Verfassung diese demokratischen Einrichtungen. Bei einem Volksbegehren spielt aber das Parlament, oder vielmehr seine Mitglieder, eine bedeutende Rolle. Die Masse des Volkes läßt sich leiten von ihren Führern. Sie sind bestimmend für ihr politisches Wollen. Diese Führer aber gehören, wir können fast sagen ausnahmslos, dem Parlamente an. Daß die Parteimitglieder etwas anderes wollen, als die Fraktion ihrer Partei im Parlament, dürfte fast unmöglich sein; ebenso daß ein Volksbegehren aus einem anderen Lager stammt, als aus einer Partei, die im Parlament vertreten ist. Einzig aus dem Grunde, weil sie widrigenfalls schon von vornherein zum Mißerfolg verurteilt wäre. Das Gleiche gilt vom Volksentscheid. Wenn auch dort nach der papiernen Verfassung die Möglichkeit besteht, daß durch Eingreifen des Reichspräsidenten die Volksvertretung beiseite geschoben wird, so dürfte in Wirklichkeit doch auch dieser Fall aus den angeführten Gründen kaum praktisch werden.

Man kann heute die wahren Verhältnisse eines Staates nicht allein auf Grund der geschriebenen Verfassung kennen lernen; um wahr zu sehen, muß man sie in ihrer Auswirkung betrachten. In Deutschland ist die Weimarer Verfassung nicht nur tote Kulisse geblieben, sondern sie hat sich lebendig ausgewirkt. Dieser Auswirkung muß man seine Aufmerksamkeit zuwenden, wenn

[12]) Triepel, S. 33.

man das wahre Wesen des Parlaments in Deutschland erfassen will.

Die andere Gruppe der Freunde des Stimmzwangs kommt aus parteipolitischen Erwägungen zur Einführung der Wahlpflicht. Sie glaubt, daß durch den Stimmzwang die radikalen Parteien geschwächt werden. Sie nehmen ohne jeglichen Grund an, daß die vielen Wahlsäumigen zum überaus größten Teil aus dem Lager der bürgerlichen Parteien stammen und erhoffen so durch die Einführung des Stimmzwangs eine Stärkung der bürgerlichen Parteien. Dies ist aber eine sehr unsichere Rechnung, und daß gerade das Gegenteil erreicht werden kann, das lehrt uns die Erfahrung in Belgien. Dort wurde auf Betreiben der klerikalen Partei die Wahlpflicht eingeführt; das Ergebnis aber war ein Sieg der Sozialdemokratie. In Betracht kommen könnte als Mittel der Strafandrohung ja nur eine geringe Geldstrafe und diese würde auf die Besitzenden keinen Einfluß ausüben; sie wäre also geeignet, gerade die Nichtbesitzenden zur Wahlurne zu treiben und würde sich so in den Dienst derjenigen Parteien stellen, zu deren Nachteil ihre Anhänger sie eingeführt wissen wollen. Auf jeden Fall aber ist die Einführung der Wahlpflicht in dieser Beziehung ein Sprung in's Dunkle.

Angenommen aber, die Berechnung entspräche der Wirklichkeit, so würde sich damit doch keineswegs die Einführung des Stimmzwangs rechtfertigen lassen.

Die Einführung der Wahlpflicht wäre ein Akt parteipolitischer Gesetzgebung. Dies wiederum wäre eine empörende Zumutung an den Staat. Dieser darf sich nicht in den Dienst einer Partei stellen. „Der Staat darf sich nicht zum Büttel einer Partei erniedrigen," sagte Triepel[13]).

Daß das Wählen, wenn auch nicht eine rechtliche, so doch eine moralische Pflicht ist, berührt das Problem der Wahlpflicht nicht, denn hier handelt es sich um die

[13]) Triepel, S. 36.

Frage, ob man aus dieser sittlichen Pflicht eine mit Strafdrohung erzwingbare Rechtspflicht machen soll. Es gibt unstreitbar moralische Pflichten genug, deren Erfüllung das Recht aber nicht sichert, weil der Staat es nicht für nötig hält. So ist es auch bei der Wahlpflicht. Wir dürfen es wohl als Regel ansehen, daß der Besitz politischer Rechte wie des Wahlrechts den Träger zur Rechtsausübung sittlich verpflichtet. Die tiefbegründete Erklärung dieses sittlichen Imperativs stützt sich einfach auf die Erwägung, daß das Ganze unheilbaren Schaden nähme, wenn alle Wahlberechtigten ständig so handeln würden, wie die Wahlsäumigen. Daher möchte Kahl[14]), ein entschiedener Gegner der mit Rechtszwang eingeführten Wahlpflicht, diese ohne Strafzwang unter die Grundpflichten der Reichsverfassung aufgenommen wissen. Er sieht in der Aufstellung eines Prinzips ohne dahinterstehendem Zwang ein nicht wertloses Zeugnis gesunder deutscher Staatsauffassung. Er macht einen Vergleich mit der neuen Geschäftsordnung für den Reichstag, die auch die grundsätzliche Verpflichtung zur Mitarbeit an die Spitze gestellt habe.

Ein Prinzip aber ohne dahinterstehenden Zwang ist praktisch ohne große Bedeutung, und die Ausübung des Wahlrechts durch Strafdrohung zu erzwingen, liegt kein Grund vor, solange noch durchschnittlich 75% aller Wahlberechtigten ihre Stimme abgeben. Dort, wo der Staat im öffentlichen Leben ohne Zwangsgewalt auskommt, macht er von dem ihm zustehenden Recht keinen Gebrauch. Zudem aber, — und das ist das Entscheidende — wird jene Regel von der moralischen Pflicht, das Wahlrecht auszuüben, durch zahllose Ausnahmen durchbrochen, Ausnahmen, in denen die Nichtausübung entschuldbar ist, ja sogar sittlich gefordert wird. Diesen Ausnahmen müßte natürlich das Recht im Fall des Stimm-

[14]) Kahl, „Wahlpflicht" in der Deutschen Juristen-Ztg. 1923 S. 78.

zwangs auch gerecht werden. Sie aber sind zum großen Teil derart, daß es für jeden Gesetzgeber unmöglich wäre, hier den richtigen Weg zu finden.

Betrachten wir einmal die Hauptgruppen der Wahlsäumigen und wir werden, von denen, die durch äußere Gründe wie Krankheit, Reisen, dringende Geschäfte u. a. vom Wählen abgehalten sind, völlig abgesehen, immer noch eine große Anzahl finden, bei denen die Wahlenthaltung sich rechtfertigen läßt. Wir finden unter ihnen Vergeßliche, Grübler, die zu keinem Entschlusse kommen können, dann allerdings auch viele Bequeme und Gleichgültige, die von der Wahlurne fernbleiben, weil entweder das Wetter zu schön oder zu schlecht ist, oder weil ihnen das Wahllokal zu entfernt liegt, oder weil sie sich sagen, auf die eine Stimme mehr oder weniger kommt es nicht an. Wieder andere, weil sie von Politik nichts verstehen oder nichts wissen wollen. Viele aber wählen nicht, weil ihnen das Parteitreiben, oft das ganze parlamentarische System zuwider ist; oft wollen diese gerade durch ihre Wahlenthaltung einen stummen Protest gegen den herrschenden Zustand, die regierenden Parteien, einlegen. Man erinnert sich dabei z. B. an die planmäßige Stimmenthaltung der italienischen Klerikalen als Folge des berühmten „Non expedit" oder an die Wahlenthaltung der Kommunisten bei der Wahl zur verfassunggebenden Nationalversammlung im Jahre 1919. Durch den Stimmzwang würden die Stimmen wohl vermehrt, gleichzeitig aber auch entwertet. Vielleicht nicht einmal die Stimmen, sondern nur die ungültigen Wahlzettel vermehrt.

Wenn man weiter von der Wahlpflicht erhofft, sie werde der Wahlbestechung und ähnlichen Wahlvergehen ein Ende machen, so ist das vollends verfehlt, denn gerade der gleichgültige Wähler, dem es nicht darauf ankommt, was er wählt, der nur zur Wahlurne geht, weil er muß, wird sich am leichtesten zur Abgabe eines ihm

in die Hand gedrückten Stimmzettels kaufen lassen, oder sich durch ein Geldstück, womit er die Strafe bezahlen kann, zur Wahlenthaltung bestimmen lassen. Schließlich muß man den Wahlpflichtfreunden die nicht unwesentliche Frage vorlegen, deren Beantwortung ihnen sehr schwer fallen dürfte: Warum soll man denn die politisch Gleichgültigen und Unreifen zur Wahlurne schleppen? Man kann ihnen wohl ein Recht geben zu wählen, weil es schwer feststellbar ist, ob sie zur Wahl reif genug sind. Wer aber nicht abstimmt, der gibt sich selbst das Zeugnis der politischen Unreife, und wenn seine Stimme nicht mitgezählt wird, so kann dies nur zum Wohle des Ganzen gereichen.

Man kann also gerade so gut das, was die Anhänger zugunsten der Wahlpflicht vorbringen, auch gegen dieselbe in's Feld führen. Das Uebel der Wahlenthaltungen sei, daß dadurch ein falsches Bild der Volksmeinung entstehe. Die Wahlenthaltung ist, solange sie keinen größeren Umfang als gegenwärtig in Deutschland annimmt, in dieser Hinsicht kein Uebel, wenigstens nicht der Art, daß sie einen solchen Eingriff in die persönliche Freiheit des Einzelnen, wie es der Stimmzwang bedeuten würde, rechtfertigt. Ein Uebel kann aber entstehen, oder ein bereits vorhandenes noch größer werden, wenn durch die Einführung des Stimmzwangs die Zahl der zu Worte kommenden politisch Unreifen noch vergrößert wird. Durch diese Stimmen gerade entsteht ein falsches Bild der Volksmeinung, sodaß, selbst wenn wir den Anhängern der Wahlpflicht zugeben würden, das Parlament müsse einem getreuen Spiegelbild des Volkes gleichen, wir die Wahlpflicht umso entschiedener ablehnen, denn je größer die Zahl der Stimmen derer ist, die nicht aus eigener Ueberzeugung abstimmen, desto größer ist das Zerrbild der Volksmeinung, das durch die Wahl entsteht. Soviel dürfte feststehen, daß der größte Teil der Wahlenthaltungen

seine Ursache in politischer Gleichgültigkeit und Unreife hat. Wer es aber aufrichtig mit dem Staate meint, der hat an diesen Stimmen, die nicht zum Wohle des Ganzen dienen, kein Interesse.

Daneben allerdings gibt es noch verschiedene andere Fälle. In diesen liegt aber der Wahlenthaltung meist eine Rechtfertigung zugrunde, ja, es kann sogar geradezu eine sittliche Pflicht für manchen bedeuten, sich der Abstimmung zu enthalten. Wie viele Wahlberechtigte gibt es heute, die mit dem ganzen Wahlsystem oder der Weimarer Verfassung nicht einverstanden sind, weil sie der festen Ueberzeugung sind, durch diese leide der Staat Schaden. Es würde geradezu eine Gewissensvergewaltigung bedeuten, wollte man diese Wahlberechtigten unter Strafdrohung zur Stimmabgabe zwingen. Wiederum aber würde dies nur einen Beitrag zur Fälschung der Volksmeinung bedeuten.

Der Einwand, daß niemand gezwungen werden soll, eine bestimmte Stimme abzugeben, daß es vielmehr jedermann freistehe, einen unbeschriebenen Stimmzettel in die Wahlurne zu werfen, ist kein gutes Argument, weil hier eine große Zahl Wahlberechtigter von Rechts wegen zu einer unnützen Handlung gezwungen würde. Man gebe sich nur nicht der Hoffnung hin, der Stimmzwang werde die Zahl der leeren Stimmzettel nicht wesentlich vermehren. Triepel[15]) zeigt uns an einem Beispiel das wahre Bild. Darnach sollen bei einer Volksabstimmung über zwei Fragen der Verfassungsrevision im Kanton Zürich am 23. April 1893 als Antwort auf den einen Vorschlag fast 15 000, auf den andern über 21000 unbeschriebene Stimmzettel abgegeben worden sein.

Die Wahlenthaltung ist der Zweck, um dessentwillen die Freunde der Wahlpflicht diese eingeführt wissen wollen. Die Wahlenthaltung sei ein Uebel, wird von ihnen

[15]) Triepel, S. 40.

behauptet. In Wirklichkeit aber dürfte, so wie die Verhältnisse heute in Deutschland gelagert sind, die Einführung des Stimmzwangs ein weit größeres Uebel sein, als die Wahlenthaltungen in dem Umfang, wie sie heute in Deutschland gegeben sind. Zudem gibt es andere, viel bessere und würdigere Mittel, um die Zahl der Wahlenthaltungen zu verringern.

IV.

Erfahrungen der Wahlpflicht und ihre Verwertung für deutsche Verhältnisse.

1. In der Schweiz.

Von Anhängern der Wahlpflicht wird behauptet, daß die in der Schweiz durch Einführung des Stimmzwangs hinsichtlich der Wahlbeteiligung erzielten Ergebnisse so gute sind, daß sie die Belgier zur Einführung der Wahlpflicht veranlaßt haben.

Die Kantone, in denen die Stimmpflicht eingeführt ist, sind in zwei Gruppen zu teilen. Zur einen gehören die aus Landsgemeinden bestehenden, zur andern die mit Repräsentativverfassung versehenen Kantone. Die erste Gruppe wird hier keiner Betrachtung unterzogen, weil Erfahrungen, die man in so winzigen Staaten gemacht hat, nicht richtunggebend sein können für einen Staat wie das Deutsche Reich mit über 60 Millionen Einwohnern.

Diese Kantone sind es auch nicht, die von den Anhängern des Wahlpflichtgedankens in's Feld geführt werden; für sie sind vielmehr die Kantone mit Repräsentativverfassung bestimmend. Vutkovich[1]) gibt in seiner politischen Studie „Wahlpflicht" eine Zusammenstellung De-

[1]) Vutkovich, S. 29.

ploiges über die Wahlbeteiligung in diesen Kantonen wieder. Darnach ist die durchschnittliche Wahlbeteiligung in den Kantonen mit obligatorischem Stimmzwang wie Schaffhausen, Aargau, St. Gallen, Zürich, Thurgau 84%, 83%, 73%, 71%, 69%; während sie in anderen Kantonen ohne Stimmzwang bedeutend geringer ist, so z. B. nur 48% in Bern, 61% in Freiburg, 57% in Valais und noch weniger in anderen romanischen Kantonen, z. B. 44% in Genf, 43% in Vaud und 39% in Neuchâtel.

In Wirklichkeit aber hängt in der Schweiz die Beteiligung der Stimmberechtigten an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen in erster Linie von der Natur des der Abstimmung unterbreiteten Gegenstandes ab. In der Volksabstimmung vom 23. 10. 1910 über das Initiativbegehren betr. Proportionalwahl des Nationalrats[2]) beteiligten sich 61,4% der schweizerischen Stimmberechtigten; am stärksten war dabei die Beteiligung im Kanton Zürich, wo 75,8% aller Stimmberechtigten ihr Stimmrecht ausübten; am schwächsten dagegen im Kanton Genf, wo nur 32,7% der Stimmberechtigten von ihrem Stimmrecht Gebrauch machten. Bei den Nationalratswahlen vom 29. Oktober 1905[3]) nahmen im Kanton Zürich von 101183 Stimmberechtigten nur 73484 an der Wahl teil, das bedeutet 72,6%; im Kanton Bern von 132244 Stimmberechtigten nur 62059, d. s. 46,9%; in Basel-Stadt von 20133 Stimmberechtigten 10832 gleich 53,8%; im Kanton St. Gallen von 60062 Stimmberechtigten 50325 gleich 83,7%; im Kanton Genf von 25616 Stimmberechtigten 13140 gleich 51,3%. In der Gesamtschweiz beteiligten sich von 780792 Stimmberechtigten insgesamt 439169 gleich 56,3% der Bürger an der Abstimmung. Bei der Volksabstimmung vom 4. Februar 1912 über die Kranken- und Unfallver-

[2]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 19. Jahrgang 1910, S. 340
[3]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 17. Jahrgang, S. 347

sicherung[4]) beteiligten sich von 839212 Stimmberechtigten rund 528982 gleich 63,1%; bei den Volksabstimmungen vom 16. Mai 1920[5]) betr. Eintritt der Schweiz in den Völkerbund von 968327 Stimmberechtigten 750159 gleich 77,4%.

Ein genaueres Eingehen auf die Wirkungen des Stimmzwangs in der Schweiz erübrigt sich, denn auch in diesen Kantonen hat man es nur mit recht kleinen Staaten und verhältnismäßig geringer Zahl von Stimmberechtigten zu tun. Daher ist die Handhabung des Stimmzwangs in der Praxis dort sehr leicht, trotzdem mancherorts ziemlich nachlässig. In Solothurn war die Mißachtung des Gesetzes schließlich der Grund zur Abschaffung der Wahlpflicht. Im Landgemeindekanton Appenzell-Innerrhoden ist die Bußandrohung deshalb ohne Bedeutung, weil die Behörden nur auf Anzeigen einschreiten, Anzeigende sich aber nicht finden.

Im allgemeinen kann bei der großen Verschiedenheit der politischen und sozialen Verhältnisse der Schweiz und den unsrigen die Schweiz kaum als Vorbild dienen.

Die Wahlpflicht ist auf das innigste mit besonderen demokratischen Staatseinrichtungen verwachsen. Dies zeigt sich besonders deutlich gerade in der Schweiz. Die Einführung erfolgte dort fast gleichzeitig mit der Verstärkung demokratischer Verfassungsgrundsätze. Am Anfang des 19. Jahrhunderts kannte noch keiner von den genannten Kantonen den Stimmzwang. Erst als im Jahre 1830 der Kanton St. Gallen das Volksveto einführte, folgte dort wenige Jahre darauf der Stimmzwang. Mit dem Jahre 1848 setzte dann in der Schweiz jene große Bewegung ein, die auf Grund der Institutionen der Volksinitiative und des Gesetzreferendums die schweizerische Repräsentativdemokratie der reinen Demokratie immer näher gebracht hat.

---

[4]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 23. Jahrgang 1913, S. 244.
[5]) Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 29. Jahrgang 1922, S. 354.

Das Schwergewicht in der Schweiz ging von der Volksvertretung auf das Volk selbst über. Der Bürger erhielt eine ähnliche Stellung wie der Landsmann in den Landsgemeindekantonen, nur daß er nicht wie dort in Versammlungen seine Bürgerpflicht erfüllt, sondern in Abstimmungen, wie vordem bei den Wahlen zur Volksvertretung. Anstatt der Wahl der Abgeordneten finden jetzt Gesetzesabstimmungen statt. Das Volk selbst stimmt jetzt über Annahme oder Ablehnung der Gesetze ab. In der Tat folgte der Stimmzwang dem Referendum auf den Tag. Die Volksvertretung wird zu einem Ausschuß herabgedrückt, der dort, wo das Referendum obligatorisch ist, nur vorzuschlagen, nicht endgültig zu entscheiden hat.

Unter diesen Umständen dürfte es einleuchten, daß die Erfahrungen, die man in der Schweiz bezüglich der Wahlpflicht gemacht hat, für die Beurteilung deutscher Verhältnisse nicht herangezogen werden können.

2. In Belgien.

Näher liegen uns die politischen und sozialen Verhältnisse des Königreichs Belgien. Die Wirkung, die die Wahlpflicht dort auf die Wahlbeteiligung ausgeübt haben soll, wird als Hauptargument von den Anhängern des Wahlpflichtgedankens angeführt. In der Tat scheinen auch die Ergebnisse, die uns die Statistiken liefern, auf den ersten Blick geradezu verblüffende zu sein. Vutkovich[6]) gibt in seiner politischen Studie „Wahlpflicht" Angaben der amtlichen Wahlstatistik wieder. Darnach haben im Jahre 1870 von den 107099 Wählern Belgiens nur 79083 ihr Stimmrecht ausgeübt; 26% waren somit dem Wahlakte ferngeblieben. Das Jahr 1892 liefert schon ein bedeutend günstigeres Ergebnis. Damals hatten von 136775 Wahlberechtigten 111 236 abgestimmt, dies entspricht einer Wahlenthaltung von etwas über 16%. Diese geringe Wahl-

[6]) Vutkovich, S. 58.

enthaltung läßt über den hohen Grad der Volksaufklärung und des politischen Bewußtseins der Wählerschaft Belgiens keinen Zweifel übrig. Im Jahre 1894, nach Einführung des Stimmzwangs, ist die Zahl der säumigen Wähler nunmehr auf 5% herabgesunken. In diesem Jahre zählte Belgien 1354891 Wahlpflichtige, die bei Berücksichtigung des Pluralwahlrechts insgesamt 2085605 Stimmen repräsentierten. Die Besserung scheint geradezu überraschend, und da kurz zuvor im Jahre 1893 in Belgien die neue Wahlreform mit der Einführung der Wahlpflicht und des Pluralsystems vorgenommen wurde, so wird diese anerkennenswerte Teilnahme der Bürger an den öffentlichen Wahlen von den Anhängern des Wahlpflichtgedankens nach dem bekannten post hoc ergo propter hoc einzig allein der Zuchtrute des Stimmzwangs zum Verdienste angerechnet.

Die Richtigkeit dieser Folgerung muß aber sehr in Zweifel gezogen werden. Berücksichtigt man, daß gleichzeitig mit Einführung der Wahlpflicht das frühere Censuswahlrecht durch das allgemeine Wahlrecht ersetzt, dafür aber das sogenannte System der Pluralstimmen hinzugefügt und daneben noch verschiedene andere Neuerungen eingeführt wurden, so dürfte diese Annahme bereits widerlegt sein. Nach dem Pluralwahlrecht[7]) steht jedem Bürger mindestens eine Stimme zu, beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen werden ihm aber eine oder mehrere „supplementäre" Stimmen eingeräumt. Eine solche Stimme steht den Familienvätern zu, die über 35 Jahre alt sind und eheliche Abkömmlinge haben und zugleich einen Satz von mindestens 5 frcs. Personalsteuer bezahlen oder die Grundstücke im Wert von mindestens 200 frcs. oder eine Staatsrente von mindestens 100 frcs. jährlich beziehen. Treffen beide Voraussetzungen in einer Person zusammen, dann sind ihr zwei supplementäre

[7]) Stier-Somlo, S. 157 f.

Stimmen eingeräumt, so daß also eine Person im Besitz von drei Stimmen sein kann. Dasselbe gilt auch für alle wahlberechtigten Bürger, die das Zeugnis über eine gewisse Bildung besitzen oder einen Beruf ausüben, der eine höhere Bildung voraussetzt. Niemand aber darf bei Wahlen zu den staatlichen Vertretungskörpern mehr als drei Stimmen, bei Gemeindewahlen mehr als vier Stimmen in seiner Person vereinigen. Dies soll bezwecken, daß die höheren Klassen kein zu großes Uebergewicht bekommen.

Es ist nun sehr leicht möglich, daß sich hierdurch die stärkere Wahlbeteiligung erklären läßt. Die große Masse, die seither des Wahlrechts darbte, ist nun in den Wahlkampf eingetreten. Die Besitzenden, die sich bisher im gesicherten Genusse der Macht fühlten, wurden nun bedroht; dadurch wurden auch die Trägen unter ihnen aufgerüttelt. Ebenso dürfte auch die gleichzeitige Einführung der Pluralität einen Einfluß auf die stärkere Wahlbeteiligung ausgeübt haben; denn für viele ist der Besitz einer doppelten oder gar dreifachen Stimme ein besonderer Anreiz zu wählen. Diese Erkenntnis läßt dann auch wohl die Annahme rechtfertigen, daß die Wahlbeteiligung in den Kreisen stärker sein dürfte, die zwei oder drei Stimmen besitzen, als bei denen, die nur eine Stimme haben. Daß dies aber im Hinblick auf das Ergebnis der Wahlbeteiligung sehr wesentlich ist, soll an folgendem Beispiel gezeigt werden: Bei einer Gemeinderatswahl haben von 100 Wählern je 25 eine Stimme, zwei, drei und vier Stimmen. Angenommen, von denjenigen mit einer Stimme enthalten sich 15, von den übrigen je 5 der Abstimmung. Bestände gleiches Wahlrecht, so würde dies eine Wahlbeteiligung von 70% bedeuten. Nun aber gilt die Pluralität; infolgedessen haben die gleichen Personen zusammen 25+50+75+100 gleich 250 Stimmen. Enthält sich die gleiche Zahl der Wahlpflichtigen in ge-

nanntem Verhältnis der Abstimmung, so bedeutet dies jetzt eine Wahlbeteiligung von nicht nur 70%, sondern 76 v. H. Die belgische Statistik gibt nur Auskunft über die Gesamtzahl der Abstimmenden, und es ist somit sehr leicht möglich, daß die Wahlbeteiligung bei den Wahlpflichtigen mit Zusatzstimmen stärker und bei denen mit nur einer Stimme schwächer ist. Dadurch aber wird das Ergebnis der Wahlbeteiligung im genannten Sinne günstig beeinflußt.

Hinzu kommt noch, daß in Belgien durch Gesetz vom 28. Juli 1894 die Sonntagswahlen eingeführt wurden und gemäß Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 1896 den Wählern in gewissem Umfang freie Eisenbahnfahrt zum Wahlort gewährt wurde. Daß auch dies von günstigem Einfluß auf die Wahlbeteiligung war, dürfte nicht in Zweifel zu ziehen sein.

Nun ist aber in Wirklichkeit trotz alledem bei gründlicher Untersuchung der Erfolg bei weitem nicht so glänzend, wie er auf den ersten Anblick erscheint. Schon im Jahre 1896[8]) war die Wahlenthaltung wieder auf 7,5% gestiegen, auch 1900 hat sie fast 6% ausgemacht, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß nach einer Anmerkung von Spira in seiner öffentlich-rechtlichen Studie „Die Wahlpflicht“[9]) in diesem Jahr 3,5% aller Wahlberechtigten ungültige Stimmen abgegeben haben, so daß in Wirklichkeit also 9,5% aller Wahlpflichtigen ihren Willen bei der Wahl nicht kundgegeben haben. Im Jahre 1904 ist dann die Wahlenthaltung auf 8,1% angewachsen. Nimmt man auch hier wie im Jahre 1900 3,5% ungültige Stimmen an und dazu hat man allen Anlaß, denn es liegt kein Grund vor, warum in dieser Hinsicht die Verhältnisse gegenüber 1900 besser geworden sein sollen, so be-

[8]) Spira, S. 196.
[9]) Spira, S. 196 Anm. 1.

deutet dies ein Prozentsatz von 11,6 aller Wahlpflichtigen, die eine gültige Stimme nicht abgegeben haben.

Wenn man nun bedenkt, daß im Jahre 1892, d. h. kurz vor Einführung der Wahlpflicht, die Wahlenthaltung 16% betrug, so bedeutet dies eine Besserung von nur 4,4%. Vergleichen wir diese Ergebnisse mit den entsprechenden in Deutschland, wo bis zum Jahre 1884 die Wahlbeteiligung nicht über 63,4% hinausging, ja noch im Jahre 1898 nicht mehr als 68,1% betrug, im Jahre 1903 aber bereits 76,1% aller Stimmberechtigten ihre Stimme abgaben, so dürfte daraus die Folgerung zu ziehen sein, daß, wenn nicht andere Umstände entgegenstehen, die Wahlbeteiligung infolge des Fortschrittes der politischen Reife der Bevölkerung im Laufe der Zeit eine bessere wird, auch ohne Einführung des Stimmzwanges. Auf alle Fälle aber lohnt es sich nicht, wegen einer besseren Wahlbeteiligung von höchstens 4,4% eine solche gewaltige, zudem sehr schwer durchführbare Aenderung unseres Wahlrechts vorzunehmen.

3. In Oesterreich.

Auch in Oesterreich liegen die Verhältnisse ganz ähnlich, auch dort scheint das Ergebnis der Wahlpflicht auf den ersten Blick ein gutes zu sein, während bei scharfer Untersuchung der Erfolg wesentlich abgeschwächt wird. Spira[10]) gibt in seiner Schrift „Die Wahlpflicht" ein Bild über die Wahlbeteiligung bei den Reichratswahlen im Jahre 1907, indem er folgende, dem Band LXXXIV der „Oesterreichischen Statistik" über die Ergebnisse der Reichsratswahlen im Jahre 1907 entnommene Tafel wiedergibt:

[10]) Spira, S. 226.

Land	Zahl der Wahlberechtigt.	Zahl der bei der ersten Wahl abgegebenen Stimmzettel		Von den abgegebenen Stimmzetteln waren		
				gültig	ungültig	leer
Nieder-Oesterreich*	664 421	617 472	93,0	602 426	2 509	12 537
Ober-Oesterreich*	182 784	170 540	93,3	168 413	588	1 539
Salzburg*	42 481	39 714	93,5	39 073	231	410
Steiermark	289 968	223 317	77,0	221 670	1 037	610
Kärnten	72 658	57 082	78,6	56 354	556	172
Krain	98 788	69 960	70,8	69 079	697	184
Triest u. Geb.	39 821	28 440	71,4	28 148	64	228
Görz u. Gradiska	53 589	41 529	77,5	40 875	550	104
Istrien	89 174	57 273	64,2	56 806	322	145
Tirol	198 437	157 249	79,2	155 411	1 220	618
Vorarlberg*	27 901	26 183	93,8	25 529	336	318
Böhmen	1 375 825	1 165 962	84,8	1 155 481	4 927	5 554
Mähren*	522 497	482 177	92,3	473 619	4 247	4 311
Schlesien*	126 668	120 749	95,3	119 831	315	603
Galizien	1 447 786	1 228 041	84,8	1 215 184	11 113	1 744
Bukowina	158 352	117 323	74,1	116 597	273	453
Dalmatien	135 353	73 339	53,2	72 864	234	241
Im ganzen	5 526 203	4 676 350	84,6	4 617 360	39 219	29 771

In deu mit * bezeichneten Ländern bestand z. Z. der Reichsratswahlen 1907 bereits die Wahlpflicht.

Aus dieser Tabelle sieht man allerdings sehr deutlich, daß in Ländern mit Wahlpflicht die Wahlbeteiligung eine stärkere ist. Sie beträgt dort durchschnittlich 93 v. H., während sich für die übrigen Länder eine durchschnittliche Beteiligung von 81,13% ergibt; von 3959751 Wahlberechtigten haben 3219515 ihre Stimmen abgegeben. Dieses günstige Ergebnis gestaltet sich aber bald sehr wesentlich zu Ungunsten der Wahlpflicht, wenn man in Betracht zieht, daß in Ländern mit Wahlpflicht die leeren Stimmzettel 1,2% ausmachen, während in den übrigen Ländern sie nur 0,2% betragen.

Ferner ist, um ein richtiges Bild zu bekommen, sehr wesentlich, daß von den 1566754 Wahlberechtigten in

den Ländern mit Wahlpflicht auf die Reichshauptstadt Wien allein 366740[11]) Wahlpflichtige entfallen. In einer Großstadt ist aber die Wahlbeteiligung schon wegen der politisch interessierten Bevölkerung eine bedeutend stärkere als in den kleinen Städten oder gar auf dem Lande, wo der Gang zum Wahllokal oft mit mannigfachen Schwierigkeiten verbunden ist. Die Wahlbeteiligung der Stadt Wien beeinflußt das Ergebnis sehr wesentlich, und hier wird das, was zum größten Teil auf die spezifisch großstädtische Bevölkerung zurückzuführen ist, ohne weiteres der Wahlpflicht gutgeschrieben.

Endlich muß zur richtigen Beurteilung noch in Betracht gezogen werden, daß unter den Ländern ohne Wahlpflicht sich auch solche befinden, in denen schon durch territoriale Verhältnisse und den größeren Umfang der Wahlbezirke die Wahlbeteiligung eine bedeutend schwächere sein mußte. Läßt man nur die beiden Karstländer Dalmatien und Istrien unberücksichtigt, so weisen die Länder ohne Wahlpflicht bereits eine Durchschnittsbeteiligung von 82,6% auf. So beträgt also, von den beiden Karstländern Oesterreichs abgesehen, der Unterschied zwischen den Ländern mit Wahlpflicht und solchen ohne diese hinsichtlich der Wahlbeteiligung nur 8,4%. Berücksichtigt man dabei noch, daß in ersteren die leeren Stimmzettel 1,2%, bei letzteren dagegen nur 0,2% betragen, so ergibt sich als Erfolg der Wahlpflicht eine stärkere Beteiligung um nur 7%. Dabei ist aber noch vieles ganz unberechtigt der Wahlpflicht zugute geschrieben; könnte man auch dies ziffernmäßig zum Ausdruck bringen, so dürfte man kaum auf ein besseres Ergebnis kommen als in Belgien.

Damit ist der Nachweis erbracht, daß die Berufung auf die Erfahrungen im Ausland, wie sie bei den An-

[11]) Kleinwächter, „Die Wahlpflicht in Oestereich" im Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie Bd. 2 S. 138.

hängern des Wahlpflichtgedankens üblich ist, sich nicht rechtfertigen läßt.

4. In Deutschland.

Deutschland selbst liefert bezüglich des Erfolges der Wahlpflicht wenig Erfahrungsmaterial. Von all den deutschen Ländern, die früher schon vereinzelt den Stimmzwang eingeführt hatten, haben alle bis auf das Land Lippe die Strafdrohung für Stimmenthaltung wieder fallen lassen. Neben Lippe kennen heute in Deutschland nur noch Baden, Braunschweig und Mecklenburg-Strelitz die Wahlpflicht, alle drei aber nur als Grundsatz, ohne ihre Durchführung durch Strafandrohung zu sichern. Schon diese Tatsache allein dürfte dafür sprechen, daß die Wahlpflicht sich für deutsche Verhältnisse nicht eignet. Diese Vermutung wird noch bekräftigt durch nachstehende, von Triepel mitgeteilte, Tabelle[12]) über die Wirkung des Stimmzwangs bei den kurz nach Einführung der Wahlpflicht vorgenommenen Wahlen zum Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach:

1. Hauptwahl 1897.

Wahlkörper	Zahl der Wahlberechtigt.	Im Wahltermine sind Stimmen abgegeben	Unentschuldigt sind ausgeblieben u. mit je 10 M. bestraft	Berufung gegen die Strafauflage haben eingelegt	Die zweite Instanz hat von diesen Berufg. für begründet erkannt	abgewies.
Größere Grundbesitzer	170	111	28	4	—	4
Uebrige Höchstbesteuerte	2685	1974	249	129	83	46
2. Ersatzwahl 1898.						
Größere Grundbesitzer	170	105	22	2	2	—
3. Ersatzwahl 1899.						
Größere Grundbesitzer	161	99	19	—	—	—

[12]) Triepel, S. 50 f.

Hieraus ergibt sich, wenn man nur die sich auf die Klasse der Höchstbesteuerten beziehenden Ziffern in's Auge faßt, daß die wirkliche Wahlbeteiligung trotz der Strafdrohung nur 73,1 v. H. der Wahlpflichtigen umfaßt; das bedeutet etwa dasselbe Verhältnis wie bei den Reichstagswahlen von 1893.

Sehr interessant für die heutigen Verhältnisse ist folgende vergleichende Uebersicht[13]) der Ergebnisse der Reichstagswahl vom 7. Dezember 1924, der Landtagswahl vom 18. Januar 1925 und der Reichstagswahl vom 20. Mai 1928 im Land Lippe[13]):

Reichstagswahl am 7. 12. 1924. Landtagswahl am 18. 1. 1925. Reichstagswahl am 20. 5. 1928.	Zahl der Wahl-berechtigten	Zahl der abgegebenen Stimmen	Zahl der gültigen Stimmen
R. 1924	99101	82304	81437
L 1925	nicht angegeb.	89418	87809
R. 1928	103973	83107	80929

Betrachtet man die Reichstagswahl vom 7. 12. 1924 und die in kurzer Zeit darauffolgende Landtagswahl vom 18. 1. 1925, so ergibt sich hier allerdings eine um 7114 Stimmen, d. s. etwa 7% stärkere Wahlbeteiligung. Die Zahl der Wahlberechtigten bei der Landtagswahl von 1925 dürfte wohl nicht wesentlich verschieden sein von derjenigen der Reichstagswahl von 1924. Jedoch auch dieses Ergebnis verringert sich bereits um 1%, wenn man berücksichtigt, daß bei der Reichstagswahl nur 867 ungültige Stimmen, bei der Landtagswahl dagegen 1609 abgegeben wurden. Diese beinahe doppelte Zahl von ungültigen Stimmen dürfte wohl dem Stimmzwang zuzuschreiben

[13]) Staatsanzeiger für das Land Lippe Nr. 63 vom Jahre 1928.

sein als Ausweg für diejenigen Wähler, die nur unter dem Druck des Zwanges zur Wahlurne gehen. Im Uebrigen ist aber auch hier sehr zweifelhaft, ob diese stärkere Wahlbeteiligung ein Erfolg der Wahlpflicht oder ob dies vielleicht nur dem größeren Interesse an Landes- als an Reichsangelegenheiten zuzuschreiben ist. So wäre auch mit dieser Untersuchung schlechterdings nichts zugunsten der Wahlpflicht bewiesen.

Damit dürfte nachgewiesen sein, wie völlig ungerechtfertigt es ist, wenn die Anhänger des Wahlpflichtgedankens sich auf die guten Erfahrungen berufen, die mit dem Stimmzwang dort gemacht worden seien, wo er bereits besteht. Das Land Lippe weist bei der Landtagswahl von 1925 eine Wahlbeteiligung von etwa 89 v. H. auf. Diese allerdings ansehnliche Zahl tritt aber völlig in Hintergrund, wenn man bedenkt, daß bei den Reichstagswahlen schon im Jahre 1903 in Lübeck ohne jegliche Wahlpflicht die Wahlbeteiligung 90,6 v. H., in Bremen sogar 92,2 v. H. betrug und in vielen anderen Gebieten Deutschlands nur wenig hinter der Beteiligung des Landes Lippe zurückbleibt.

Schluß.

So sei als Ergebnis dieser Untersuchung kurz zusammengefaßt: Die Einführung der Wahlpflicht und des Stimmzwangs würde einen Sprung in's Dunkle bedeuten. Die Auswirkung kann nicht im Voraus berechnet werden, auch nicht durch Vergleich mit Staaten, in denen die Wahlpflicht bereits besteht. Die praktische Durchführung des Stimmzwangs würde zu große Schwierigkeiten machen, die Aufwendung an Arbeit und Kosten in keinem Vergleich stehen zum Ergebnis. Der Stimmzwang ist aber auch innerlich nicht im geringsten zu rechtfertigen. Die große Zahl der Wahlenthaltungen, sagt man, sei ein Uebel; durch Einführung des Stimmzwangs aber wird dieses Uebel nur noch verschlimmert; denn durch den Stimmzwang wird die Stimmzahl der politisch Unreifen noch größer.

Endlich ist ein praktisches Bedürfnis für diese Einrichtung nicht vorhanden, solange die Teilnahme an den Wahlen nicht bedenklich abnimmt. Sollte dies aber der Fall sein, dann wäre erst noch zu untersuchen, ob diese Tatsache nicht etwa auf der Unzulänglichkeit des Wahlsystems beruht; oder sollte vielleicht der Wähler büssen müssen für eine unvollkommene Gesetzgebung? Den Wähler aber zu einem Wahlsystem zu zwingen, von dem er sich nur Nachteile für das Wohl der Allgemeinheit verspricht, wäre sowohl politisch unklug, wie moralisch verwerflich. Politische Unbildung, Stumpfheit und Trägheit müssen beseitigt werden; das aber ist nicht dadurch zu erreichen, daß man politisches Interesse durch das mechanische Mittel des Stimmzwanges zu wecken versucht, sondern nur, indem man das Uebel bei der Wurzel anfaßt und der planmäßigen politischen Erziehung der Massen mehr Sorge zukommen läßt.

Durch diese Erziehung muß dem Volk zum Bewußtsein gebracht werden, daß der Staat nicht um seiner selbst willen dem Bürger Pflichten auferlegt, sondern daß alles nur um der Bürger willen geschieht, daß daher nicht das Recht des Bürgers gegen den Staat das Wichtigste ist, sondern seine Pflicht zur Mitarbeit am Staate und an der Gemeinde, auch wenn keine Strafdrohung dahinter steht.

Die Einführung der Wahlpflicht und des Stimmzwangs wäre zudem eine unsres Volkes ganz unwürdige Einrichtung. Was dem deutschen Volke not tut, das ist nicht die Wahlpflicht und nicht der Stimmzwang. Deutschland bedarf des freudigen und freiwilligen Mitwirkens aller Wahlberechtigten; was not tut, ist Verbreiterung der tieferen Einsichten in das Wesen und die Verfassungsgrundlagen des Staates, Bewußtsein der Zusammengehörigkeit, Kenntnis von dem großen Räderwerk der Staatsmaschine, das in's Stocken gerät, wenn auch nur ein Zahn an einem Rade ausgebrochen ist, Kenntnis von dem Verflochtensein der geistigen und seelischen Interessen eines jeden Staatsangehörigen mit den großen Lebensnotwendigkeiten des Gemeinwesens.

Dazu aber ist in erster Linie auch praktische Mitwirkung der derzeitigen Regierung erforderlich. Sie darf nicht einseitige Interessen wahrnehmen, sondern muß auch diejenigen der Minderheit berücksichtigen, soweit das Ganze keinen Schaden leidet. Nur auf diese Weise kann sich zwischen Regierung und Regierten ein Vertrauensverhältnis gestalten. Ist dies erst erreicht, dann werden auch die heute noch Säumigen ohne Zwang schon von selbst zur Wahlurne gehen. Was die Anhänger der Wahlpflicht mit der unwürdigen Zuchtpeitsche des Stimmzwanges zu erreichen suchen, das kann also auf diesem Wege viel besser und sicherer erreicht werden.

Lebenslauf.

Am 17. Februar 1899 wurde ich zu Lauterbach im württembergischen Schwarzwald als Sohn des Bäckermeisters und Gastwirts Friedrich Arnold und dessen Ehefrau Katharina geb. Löffler geboren. Von 1905 bis 1909 besuchte ich daselbst die evangelische Volksschule und trat dann in die Realschule Schramberg ein, wo ich im Sommer 1915 die Einjährigenprüfung bestand. Anschließend widmete ich mich dem mittleren Verwaltungsdienst und begann meine Lehrzeit bei einem Stadtschultheißenamt. Vom 18. Juni 1917 bis 10. Februar 1919 war ich beim Heere. Nach Entlassung setzte ich meine Vorbereitungszeit für den mittleren Verwaltungsdienst fort. Im Sommer 1921 legte ich die mittlere Verwaltungsdienstprüfung mit Erfolg ab. Von 1921 bis Frühjahr 1923 war ich im Gemeindedienst als Obersekretär tätig. Von 1923/25 bereitete ich mich auf die Reifeprüfung vor und erwarb dann im Februar 1925 an dem Reform-Realgymnasium Stuttgart das Reifezeugnis. Anschließend begann ich mit dem Studium der Rechte an den Universitäten München, Wien und Tübingen. An letzterer bestand ich im Frühjahr 1928 die erste höhere Justizdienstprüfung.

Seit 8. Juni 1928 bin ich als Referendar beim Amtsgericht Stuttgart I tätig.